

# Las paradojas de la *cuestión indígena* en el Ecuador

## Etiquetamiento y control político

Franklin Ramírez Gallegos

**Desde 1990 el movimiento indígena ecuatoriano ha adquirido centralidad y protagonismo en la vida política del Ecuador. Este artículo explora las estrategias de etiquetamiento y control político que el Estado, las elites intelectuales y los medios de comunicación han utilizado para monitorear y normalizar las recurrentes protestas del movimiento indígena ecuatoriano. Se trata de una lectura que, en referencia al último levantamiento (enero-febrero 2001), estudia el problema de la gestión pública de los conflictos políticos y sus efectos en la vitalidad democrática de la sociedad.**

Desde inicios de la década de los 90, el uso de la etiqueta «cuestión indígena» parece haberse vuelto un tropo de consenso, una interpretación hegemónica para explicar las sucesivas protestas, marchas y levantamientos protagonizados por el movimiento indígena ecuatoriano. La crisis política desatada en enero de 2001 no fue la excepción. Desde los actores estatales, sobre todo, pero en igual medida desde la prensa política especializada, así como por parte de una significativa proporción de investigadores e intelectuales, la conflictiva relación entre los gobiernos y el movimiento indio continua siendo denominada, procesada y gestionada como la «cuestión india»<sup>1</sup>. Este texto propone una reflexión en torno del último levantamiento indígena desde una óptica que se desplaza de las aristas coyunturales del evento, para dar cuen-

FRANKLIN RAMÍREZ GALLEGOS: sociólogo ecuatoriano; profesor de la Facultad de Ciencias Humanas de Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito; investigador del Centro de Investigaciones Ciudad, Quito.

1. Cabe advertir que se trata de una denominación de larga trayectoria (el indigenismo, p. ej.) con la cual históricamente las elites intelectuales y políticas del país –en otros países de la región ha sucedido de igual forma– han nombrado y clasificado la situación indígena como problema («cuestión») específico de tal segmento de la población, invisibilizando con ello la participación de la sociedad no india en la producción del conflicto. En este trabajo hago referencia exclusivamente a los usos políticos de tal juego de etiquetas en el escenario de conflictividad sociopolítica desatada en torno del movimiento indio en la última década.

**Palabras clave:** control político, cuestión indígena, conflictos políticos, Ecuador.

ta de los efectos y los sentidos de la estabilización de esta estrategia de denominación y clasificación del conflicto. Si bien estos procesos de etiquetaje nunca son simples, por mucho que desde las elites y los medios de comunicación se busque presentar una imagen homogénea –y en estudios futuros habría que considerar de forma desagregada la existencia y la localización de una pugna interpretativa entre los diversos actores implicados en el conflicto por presentar distintas imágenes del mismo (y ver cómo esa misma lucha afecta al desarrollo del conflicto)–, en principio cabe sostener que existe una «versión hegemónica», cuyas variaciones en el tiempo son difíciles de precisar en los límites de este texto, muy débilmente contestada y resignificada desde otros espacios y actores sociales, incluidos aquellos en los que se desenvuelve el propio movimiento indio.

A partir de esta colocación, quisiera argumentar que tal forma de nombrar el conflicto esconde una específica lógica de control político<sup>2</sup> emanada, sobre todo, desde las agencias gubernamentales –lo que por tanto permitiría entender en gran medida la racionalidad de su gestión del conflicto– pero en cuya producción se articulan y confunden otros sectores de la sociedad –lo que dejaría entrever, a su vez, la matriz de las relaciones entre los indios y el resto de la sociedad. Se trata de evidenciar la constitución de un complejo dispositivo colectivo de regulación política de la desviación social, encarnada en el movimiento indio, que combina operadores materiales (que van desde cambios organizacionales en la burocracia estatal y medidas de gestión de la política pública hasta estrategias represivas, foros académicos de discusión del tema o colectas cívicas de solidaridad) y regímenes de interpretación o estructuras de representación de la demanda indígena (el discurso que representa a los indígenas como «la minoría caótica» o aquel que ve sus protestas exclusivamente como causantes de una «parálisis del sector productivo» del país) destinadas a hacer énfasis en el carácter restringido, anómalo y peligroso del conflicto sociopolítico producido en su entorno<sup>3</sup>.

No resulta apresurado sostener que desde el primer levantamiento indígena de 1990 se han registrado una serie de transformaciones en los sentidos, fines y repertorios de acción dentro del movimiento indio. En pocas palabras,

2. Desde la perspectiva de la sociología clásica (en los términos de Durkheim y Parsons p. ej.) el problema del control social alude a la forma en que los grupos sociales, familias, comunidades, grupos de amigos, etc., mantienen la cohesión ético-cultural de tales «asociaciones» por medio de mecanismos específicos de vigilancia y corrección de las conductas desviadas o marginales de sus miembros. En el argumento que presento a continuación hago un uso extendido de tal categoría en la vía de enfatizar la convergencia de actores políticos y sociales en la contención de las demandas indígenas y en la procura de asegurar y proteger la estabilidad y el orden social.

3. Los trabajos de Joseph Gusfield explican muy bien todos estos juegos de espejos entre formulación de problemas por distintos actores, construcción de realidades y de agendas políticas, modos en que estas imágenes van generando «realidades más duras» que explican no solo las estrategias de las elites y de los movimientos sino que, también, producen jurisdicción, se encarnan en las culturas institucionales y delimitan campos de investigación para las ciencias sociales (entre otras muchas cosas). Agradezco por esta observación a María Luz Morán.

se puede decir que lo que en sus inicios emergió fundamentalmente como un conflicto de carácter étnico (de ahí la proclama plurinacional que busca el reconocimiento público de las diferentes identidades nacionales que ocupan el espacio nacional) y rural (de ahí la insistencia en una mejor distribución de tierras, créditos y otros recursos para el mejoramiento de las condiciones sociales del agro ecuatoriano), se ha ido desplazando hacia un tipo de interpe-lación global de la matriz de dominación política y del mismo modelo de con-ducción económica vigente en la década de los 90. A las aristas de corte étnico y campesino se han sumado, de esta forma, variables propiamente «clasistas» –el énfasis en el problema del empobrecimiento continuo, en la desigualdad de oportu-nidades, en la miseria de gran parte de la población ecuatoriana fue evi-dente en la interpretación que los dirigentes indígenas hicieron respecto de los desencadenantes de la revuelta del 21 de enero de 2000–; variables éticas –presentes con inusitada fuerza en la destitución de los presidentes Bucaram en 1997 y en la del mismo Mahuad en enero de 2000– o políticas –que aluden sobre todo a la reformulación de los mecanismos de representación y partici-pación de la diversidad sociocultural dentro del sistema político. Se puede concluir entonces que las distintas «generaciones» de derechos ciudadanos –ci-viles, políticos, sociales, culturales (colectivos)– han sido intensamente tema-tizadas y disputadas en la esfera pública por el movimiento indio.

**S**in embargo en los círculos de gobierno –pero no solo en ellos– esta amplia-ción de los contenidos del conflicto político apenas es percibida; los mecanis-mos de procesamiento y gestión de la conflictividad generada *a partir* del sujeto indígena (en lo fundamental gracias a que, a diferencia de otros acto-res sociales, ha sido capaz de construir un movimiento colectivo como princi-pal recurso de disputa y negociación políticas) continúan siendo diseñados como si aquel fuera el único sector involucrado, concernido y afectado por la amplia gama de «cuestiones sociales» que interpela. Se produce de esta for-ma una suerte de localización y acotamiento tanto en el nivel de los portado-res del conflicto político –el movimiento y las organizaciones indígenas– como en relación con las matrices y temas que lo activan –la diferencia y la identi-dad étnicas. Se instituye así la figura de *un* actor social –cuya identidad apa-rece y es codificada, de tal modo, como esencialmente particular– hacia el cual deben dirigirse agendas «focalizadas» y específicas de política pública (se ha hablado de bonos agrarios, de proyectos de desarrollo rural comunita-rio, de donación de carretillas, de la reimplantación del kerosén como com-bustible doméstico, etc.) en tanto mecanismos fundamentales de gestión del problema de reconocimiento identitario y de una eventual resolución del con-flicto político con él vinculado.

Tanto los intentos de confinamiento y encierro de los indígenas movilizados hacia Quito, dentro de los predios de la Universidad Politécnica Salesiana (UPS)<sup>4</sup>, como la misma constitución de burocracias y agencias estatales (Pro-

---

4. Ha sido una estrategia recurrente en los levantamientos indígenas copar, invadir, asediar las ciudades más importantes de la región andina del país; en el levantamiento de enero-

yecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros –Propedine–, Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador –Codempe–, entre otras) específicamente concernidas con «la cuestión india», constituyen certeras señales de la voluntad y la estrategia de reducir y localizar las matrices del conflicto en torno de un sujeto social. Se consigue de este modo racializar y etnificar el campo de disputa política así como las propias estrategias de su gestión pública; tal operación produce, simultáneamente, a) un imaginario de beligerancia y distanciamiento del sujeto indio con respecto a la sociedad nacional; y b) la ficción de la estrechez de las matrices de la conflictividad sociopolítica. El espacio de conflicto político aparece como copado por los indígenas y, por tanto, emigrantes, desempleados, subempleados, trabajadores, los «sin-techo», los invasores de tierras, las mujeres, los negros, etc., parecerían desprovistos de su capacidad de disputa y, sobre todo, ajenos a las demandas y los sentidos de las movilizaciones de aquéllos.

**L**a racionalidad de control político de las elites gubernamentales tiene, por lo tanto, como objetos de regulación no solo a las organizaciones indígenas sino al más vasto campo de matrices de interpretación y significación del conflicto en la medida en que una apertura interpretativa del mismo podría des-indigenizar el campo de disputa política y dar cabida a la emergencia de potenciales nuevos protagonistas. No se trata de invisibilizar la especificidad de las demandas indígenas y por ende la necesidad de que su procesamiento exija un tratamiento particular; se trata más bien de advertir que al procesar la conflictividad social generada, activada y visibilizada desde el movimiento indio como un campo de reivindicaciones en los que solo tal sector está comprometido, y con cuya resolución resultaría el único beneficiado, se consigue restringir y confinar las matrices de producción del malestar social, que a todas luces aparecen como demandas de un eminente carácter universal, a las agendas particulares del movimiento indio. Con ello se produce además un distanciamiento significativo entre este y el potencial conflictivo de otros actores sociales (la disputa de cuyos derechos aparecería, *a priori*, lejano de las supuestas demandas puramente étnicas o de reconocimiento identitario de los indígenas).

Esta estrategia de control político ha producido (y a su vez es producto) la constitución de un campo político binarizado cuyos polos antagónicos, evidentemente, son por un lado el movimiento indio y por el otro el Gobierno (con el soporte y dirección de las cámaras y gremios empresariales y exportadores, sobre todo, de la región litoral del país). En la constitución de esta peligrosa bipolaridad del espacio político han participado por omisión los partidos políticos: su casi total ausencia como formadores de opinión pública y como filtros de negociación, articulación y gestión de la conflictividad socio-

---

febrero de 2001, al llegar a Quito ocuparon durante más de dos semanas las instalaciones de la mencionada universidad, cedida por las autoridades salesianas para albergar a cerca de 5.000 indígenas entre hombres, mujeres y niños. Tal ubicación permitió que en varias ocasiones durante el conflicto el Gobierno intentara sitiar militarmente el predio universitario, ocuparlo y desalojar a los «invasores».

política<sup>5</sup> contribuye sin dudas a presentar el terreno de disputa en una lógica «amigo-enemigo» propia de espacios cerrados de interlocución política (tal como en regímenes autoritarios). La peligrosidad de tal polarización reside en que, de partida, las identidades políticas en juego aparecen encerradas sobre sí mismas y poco dispuestas a dejarse penetrar o afectar por significantes externos –disposición mínima requerida para posibilitar el flujo comunicativo necesario para la gestión democrática de los conflictos.

Tal impermeabilidad puede observarse, en alguna medida, en torno del movimiento indígena y sus distintas organizaciones. En el intenso despliegue de una «política de la diferencia»<sup>6</sup> –que posibilita el reconocimiento de su particularidad étnica– y de acciones reactivas y opuestas a los efectos de desciudadanización relativos a la institución de medidas económicas tendientes a completar el ineficiente proceso de ajuste de la economía nacional, parece haber primado su constitución como sujeto étnico. Su movilización, por tanto, no consigue articular –por fuera de apoyos simbólicos coyunturales (de la beneficencia, a la solidaridad y a la simpatía)– a otros actores sociales y políticos dentro de lo que podría ser un más amplio campo de contestación y propuesta política (un nítido campo de convergencia hegemónica). La realización discursiva, dentro de un espacio público más extenso, de los sentidos y fines de carácter universal de su plataforma de acción no termina de cristalizarse. Los indios acaban por confinar así su lucha dentro de un programa muchas veces etnocéntrico y confrontacionista con el gobierno de turno. De esta forma se instituye en el nivel público una lectura restringida de las significaciones de las movilizaciones como un conjunto de reivindicaciones puntuales, aisladas y particulares a los intereses de las organizaciones involucradas y sus miembros. Los déficit articulatorios del movimiento indio deben ser leídos, sin embargo, en el marco de la «biografía del sujeto», es decir, teniendo en cuenta que las coordenadas temporales de su historia colocan a este movimiento dentro de un periodo de afirmación de su identidad política y, sobre todo, de capitalización (de los recursos simbólicos y políticos) del todavía reciente reconocimiento del sistema político en tanto actor colectivo autónomo.

**E**n esta perspectiva el movimiento indígena, que ciertamente ha conseguido a lo largo de más de una década delinear en torno suyo un campo de contestación ético-político frente a las relaciones de dominación que saturan

---

5. Entre los mediadores de los diálogos entre indígenas y Gobierno durante el último levantamiento estuvieron organismos internacionales, algunos obispos de la Iglesia católica y la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). Ningún partido político asumió este papel.

6. La política de la diferencia alude a las formas y sentidos con que específicos grupos sociales –autoidentificados, usualmente, como minorías– negocian los términos de pertenencia, inclusión o desafección de sus identidades sociales en el marco de una comunidad política determinada. La cuestión central en juego es la de establecer si se deben hacer distinciones entre los individuos sobre la base de sus identidades particulares y, en caso de una respuesta afirmativa, establecer cómo procesarlas administrativamente desde las instituciones públicas (cf. Kymlicka).

tanto los vínculos Estado-sociedad como las mismas relaciones sociales, podría aparecer disuelto y atrapado en un paquete de reivindicaciones formuladas y comprendidas exclusivamente en términos de diferencia, perdiendo así de vista el contexto (el Estado-nación, los partidos y el sistema político en su conjunto, otros movimientos sociales) y con ello la oportunidad de presentar como universales ciertos principios y derechos que como específico actor político comparten con el resto de la comunidad (lucha contra la pobreza, redistribución económica, igualdad social, políticas anti-corrupción, vigilancia pública del racismo y la intolerancia).

Del lado de las elites gobernantes la estrecha percepción de los sujetos y las matrices del conflicto político del país puede conducir a multiplicar errores de negociación y gestión pública de los conflictos, en la vía por ejemplo de ratificar procedimientos policíacos que criminalizan la protesta social (la represión exagerada, prisión a los dirigentes, los enfrentamientos armados, el bloqueo al paso de víveres, medicinas, etc., el confinamiento a los indios en la UPS) deben ser así leídos, pero sobre todo en dirección de minimizar los potenciales reivindicativos y bloquear las capacidades organizativas de otros sectores sociales. Uno de los principales obstáculos para la afirmación de la democracia es la intervención de quienes no creen en la posible existencia de actores sociales capaces de definir objetivos positivos. Tal intervención parece afirmarse con igual claridad en el tratamiento que el Gobierno ecuatoriano ha desplegado en torno del problema migratorio hacia España; allí se evidencia –por fuera de los específicos errores formales y procedimentales de los acuerdos firmados– que en el procesamiento institucional de las demandas al sistema político subsiste la exclusión de la participación de los actores sociales involucrados y que, cuando éstos emergen en el espacio público en la búsqueda de disputar derechos que les son negados (p. ej., al empleo) –tal como numerosos eventos, marchas y movilizaciones realizadas por los emigrantes ecuatorianos en diversas ciudades de España y del Ecuador lo confirman–, tal movilización es percibida de partida como problemática y anormal, derruyendo así la capacidad de la sociedad de producir «acción colectiva ilusionante»<sup>7</sup> para afirmar los potenciales de la democracia.

La producción de sujetos colectivos (y de manifestaciones públicas de sus reivindicaciones) es consustancial, y de ninguna manera patológica, a la política democrática. Sin embargo, la formación de actores sociales con capacidad de disputar específicos derechos ciudadanos, sea en torno de potentes estrategias de movilización como los movimientos sociales o de formas más acotadas de organización de la acción colectiva, no depende únicamente de la voluntad y de los recursos de los actores involucrados sino que está ligada a las respuestas institucionales que desde el sistema político se fijan hacia ellos. La acción social organizada y la institucionalidad democrática se constituyen mutua y recíprocamente; el cierre o la vuelta de espaldas de uno de los dos polos hacia el otro socava, de hecho, sus posibilidades de legitimación.

7. Cf. Alain Touraine: *¿Cómo salir del liberalismo?*, Paidós, Barcelona, 1999.

De ahí que la estabilización de lógicas y mecánicas de control político de la acción colectiva, ancladas en representaciones de la movilización social como peligrosa, desviada y atentatoria al orden social, no contribuyen a otra cosa sino a congelar una de las principales fuentes y señales de vitalidad democrática de una sociedad.

Como corolario del levantamiento indígena de enero-febrero de 2001, y como parte de las medidas adoptadas para poner fin al conflicto, se instituyeron las Mesas de Diálogo entre la dirigencia indígena (y sus delegados) y los principales funcionarios del gobierno de Gustavo Noboa. En principio, el objetivo de tales foros –además de exigir y buscar las formas para que el Estado indemnice a los familiares de las víctimas civiles de los enfrentamientos entre indígenas y militares (se registraron más de cinco muertos)– era establecer un espacio público de vigilancia del cumplimiento de los acuerdos a los que arribaron ambos sectores para cesar el conflicto. Dichos compromisos apuntaron a que el Gobierno reduzca los precios del gas, revise las tarifas del transporte terrestre interprovincial, reactive una política de créditos para el agro, reestructure el sistema bancario y sancione a los banqueros prófugos, abra el diálogo en el tema de la reforma política y se comprometa a estudiar el problema del Plan Colombia y la situación de los migrantes ecuatorianos, entre los más destacados (el documento firmado por las dos partes contemplaba 21 puntos). A pesar de que tal agenda evidencia, como ya se ha señalado, que desde la perspectiva del movimiento indio se ha efectuado una articulación de demandas de corte étnico con aquellas de sentido redistributivo, cabe argumentar que la instauración de las Mesas de Diálogo prolonga e intensifica la lógica de «etnificación» como modo regular de gestión y control políticos de los conflictos en tanto que: a) otorga a la dirigencia indígena, por sobre los demás sujetos sociales, la centralidad interlocutoria con el Gobierno (con lo que da la impresión de copar el espacio de representación de la sociedad); b) excluye de la mesa de negociaciones a los actores sociales y políticos directamente implicados en el tratamiento de los distintos tópicos que se abordan (las asociaciones de ahorristas estafados por el sistema bancario o los migrantes, aparecen como los ejemplos más evidentes al respecto); y c) en relación con los dos elementos anteriores, se reducen las posibilidades de articulación de intereses entre el movimiento indio y otros actores sociales involucrados en el campo de disputa política. Todo ello abona el terreno para, en adelante, trabajar la conflictividad sociopolítica del país, y el procesamiento de las relaciones con el movimiento indio, desde la perspectiva analítica del control político.

## Bibliografía

- Gusfield, Joseph: *Contested Meanings: The Construction of Alcohol Problems*, University of Wisconsin Press, Madison, 1996.
- Gusfield, Joseph y Enrique Larraña: *Los nuevos movimientos sociales de la ideología a la identidad*, CIS, Madrid, 1994.
- Kymlicka, Willy: «Penser le multiculturalisme» (entrevista) en *Mouvements* N° 7, 1-2/2000, La Découverte, París.