

## POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO NEOLIBERALES Y POSNEOLIBERALES EN ECUADOR: CONTINUIDADES Y RUPTURAS<sup>1</sup>

### *POLICIES OF RECOGNITION OF INDIGENOUS RIGHTS IN ECUADOR UNDER NEOLIBERALISM AND POSTNEOLIBERALISM: CONTINUITY AND CHANGE*

*Víctor Bretón Solo de Zaldívar*  
*Universitat de Lleida y FLACSO Ecuador*

*Carmen Martínez Novo*  
*Universidad de Kentucky*

*Recibido:* 10 septiembre 2014

*Aceptado:* 28 marzo 2015

#### *Resumen*

El artículo discute la relación entre economía política —neoliberalismo y posneoliberalismo— y políticas de reconocimiento de la diversidad cultural en Ecuador. Se estudia el

#### *Abstract*

This article focuses on the relationship between political economy —neoliberalism and postneoliberalism— and the politics of recognition of cultural

---

1. Este texto sintetiza buena parte de la investigación de los autores sobre el movimiento indígena ecuatoriano y las políticas de reconocimiento neoliberales (Bretón 2001, 2005 y 2009) y sobre la crisis del proyecto cultural indígena (Martínez Novo 2009) y la conflictiva relación de las organizaciones étnicas con el gobierno de la Revolución Ciudadana (Martínez Novo 2011, 2013, 2014 a, 2014 b). Víctor Bretón hizo trabajo de campo con organizaciones andinas de segundo grado de las provincias de Imbabura (Quichinche), Cotopaxi (Toacazo), Tungurahua (Salasaca) y Chimborazo (Riobamba, Colta y Guamoto), así como con instituciones de desarrollo públicas (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador) y privadas (ONG diversas) entre los años 1999 y 2005. Posteriormente, desempeñó una investigación monográfica entre las comunidades de la parroquia de Toacazo que desembocó en una monografía sobre los procesos de politización de la etnicidad (2012); una línea de investigación que combina la etnografía con el trabajo de archivo y que en la actualidad ha extendido a la provincia de Chimborazo. Carmen Martínez utilizó etnografía multisituada. Realizó observación participante y entrevistas no estructuradas en comunidades kichwas (quichuas) de la sierra norte, centro y sur y en comunidades shuar de la Amazonía sur del Ecuador entre el año 2002 y el 2014. Martínez también entrevistó a funcionarios estatales, misioneros salesianos, antropólogos, otros intelectuales, ecologistas y actores no indígenas que trabajan con los pueblos indígenas. Martínez realizó observación participante en eventos y espacios gubernamentales y no gubernamentales con la intención de comprender la visión que sobre la cuestión étnica tienen estos actores e instituciones.

surgimiento de un importante movimiento indígena capaz de liderar a los movimientos sociales en el contexto de la crisis de la izquierda y capaz de obstaculizar hasta cierto punto el ajuste neoliberal, así como su progresivo debilitamiento. El neoliberalismo se caracterizó por el reconocimiento limitado de la etnicidad, mientras desconocía la agenda clasista y de cambio estructural de estos movimientos. Además, ejecutó políticas de redistribución económica focalizada que tuvieron el efecto de recambiar los liderazgos indígenas, de enfocarlos en proyectos de desarrollo a corto plazo, y de despolitizarlos. Durante la época posneoliberal se ha retrocedido aún más. Los limitados derechos al reconocimiento y tolerancia neoliberales se han transformado en apropiación estatal de las agendas de los movimientos sociales, intolerancia, y represión a los indígenas que no colaboran con el régimen. Además se ha retrocedido con respecto a la autonomía, participación y otros derechos colectivos que los pueblos indígenas obtuvieron en el periodo anterior. Esto ocurre en un contexto en que los derechos colectivos se convierten en un obstáculo para la expansión de intereses mineros y petroleros transnacionales que financian el presupuesto del estado.

*Palabras clave:* etnicidad, movimientos indígenas, neoliberalismo, posneoliberalismo, Ecuador, Andes

diversity in Ecuador. The authors discuss the rise and decline of an indigenous movement capable of both leading social movements in a context of the crisis of the left, and blocking neoliberal restructuring to a certain extent. Neoliberalism was characterized by limited recognition of ethnic diversity while ignoring the class and structural change agenda of these movements. Neoliberal governments conducted targeted economic redistribution, which had the effect of replacing the indigenous leadership, encouraging the movement to focus on short-term development goals, and depoliticizing it. During the postneoliberal period, there have been further losses in indigenous rights. Limited recognition and increased tolerance gave way to state appropriation of social movement agendas, intolerance, and repression of indigenous citizens who do not collaborate with the regime. Furthermore, there has been a reduction in autonomy, participation, and other collective rights previously achieved by indigenous peoples. This is happening in a context in which collective rights have become an obstacle to the expansion of transnational mining and oil interests, the revenues of which are key to financing state budgets.

*Keywords:* ethnicity, indigenous movements, neoliberalism, postneoliberalism, Ecuador, Andes

Durante el último tercio del siglo XX, la dinámica social en Ecuador experimentó cambios trascendentales e imprevisibles tan sólo unos años atrás. El primero de ellos lo constituyó la consolidación del movimiento indígena, articulado fundamentalmente, aunque no sólo, alrededor de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Este es uno de los factores más novedosos en la historia reciente del país y, con sus particularidades, se ajusta a la tendencia constatada en otros escenarios latinoamericanos caracterizados por la presencia de importantes contingentes de población indígena-campesina<sup>2</sup>. La irrupción de la CONAIE, además, situó “la cuestión étnica” como una prioridad de la agenda de los poderes públicos y de las agencias de cooperación. Por otra parte, las políticas de ajuste estructural del Consenso de Washington, con toda su filosofía antiestatalista, generaron un repliegue formidable del Estado. De haber sido éste el principal impulsor de las políticas estructurales, que tuvieron en las reformas agrarias de los sesenta y los setenta su máxima expresión, se constata una dejación en favor de agencias de todo tipo (muchas de ellas Organizaciones No Gubernamentales, ONG) que, ya entre los años ochenta y noventa, se convirtieron en las principales impulsoras de las intervenciones sobre el medio rural. Semejante proceso de externalización vino acompañado de un ir y venir de formas de vehicular y entender la misma noción de desarrollo: desde el “capital social” hasta el “etnodesarrollo”, pasando por todas las versiones imaginables de intervenciones “sostenibles”, con “enfoque de género” y espíritu “empoderativo” (Kay 2008).

Tomando como punto de referencia la alta capacidad movilizadora mostrada por el movimiento indígena durante la última década del siglo XX, así como su notable destreza en la interlocución con el Estado (Zamosc 2004) y las agencias de cooperación (Bretón 2001), nuestra tesis de partida es que esa sucesión de modas descansó sobre el denominador común de un esfuerzo por desvincular las políticas de desarrollo de la cuestión irresuelta de la concentración de la riqueza. Esa línea pasó por enfatizar los aspectos identitarios y organizativos dejando en segundo plano todo lo referente a la agenda clasista precedente. Queremos incidir también en el papel cambiante desempeñado en todo ello por los mediadores indígenas y que se reflejó en el tránsito de unos intelectuales orgánicos de “viejo cuño” –los emanados de la coyuntura reformista del tiempo de la lucha por la tierra, en los años sesenta y setenta (Bretón 2012)– a un *staff* de dirigentes profesionalizados que devinieron en parte de un dispositivo neoliberal de poder. A tal fin, y partiendo del significado de los logros conquistados por el movimiento indígena

---

2. Ese proceso cobró fuerza en paralelo al ascenso del neoliberalismo como doctrina hegemónica. Ver Koonings y Silva (1999), Petras y Veltmeyer (2001), Yashar (2005 y 2007) o Zamosc (2007) entre otros.

en las postrimerías del siglo XX (primer apartado), proponemos un análisis sintético (segunda parte) sobre las implicaciones del neoliberalismo y sus políticas de reconocimiento en lo que al reacomodo de las dirigencias indígenas se refiere. La idea es mostrar de qué manera esas políticas neoliberales de reconocimiento están, en cierto sentido, en la base de la crisis de representatividad por la que atraviesan hoy en día plataformas tan emblemáticas como la CONAIE. Se argumenta que ese fue el substrato sobre el que se cimentó el régimen de la Revolución Ciudadana y se analiza en detalle el tipo de políticas implementadas por el presidente Correa hacia esos colectivos (tercera, cuarta y quinta parte). Denominamos posneoliberal el régimen liderado por Correa ya que, a diferencia del neoliberalismo, el gobierno de la Revolución Ciudadana ha priorizado al Estado y sus políticas públicas, ha protegido al mercado interno, y ha incrementado la inversión social. A la vez sostenemos que este proceso de fortalecimiento del Estado ha conllevado una centralización de la toma de decisiones y un énfasis en la extracción de recursos naturales que, a su vez, está causando la reducción de la autonomía de los movimientos indígenas y choques con sus organizaciones debido a que importantes recursos naturales están localizados en territorios étnicos. Argumentaremos que en Ecuador, por paradójico que parezca, la ciudadanía posneoliberal ha dado lugar al retorno a un tipo de indigenismo que construye a los sujetos indígenas como meros receptores pasivos de las políticas gubernamentales.

### *El movimiento indígena como actor político*

El advenimiento del movimiento indígena como un actor político de primera magnitud ha sido, sin duda, uno de los acontecimientos más remarcables de la historia social contemporánea del Ecuador. Aunque arranca de procesos que hunden sus raíces en las décadas precedentes, es en la de los años ochenta cuando, definitivamente, se condensó en la CONAIE una de las plataformas de reivindicación identitaria con mayor capacidad de movilización y de interpelación de la América Latina del último cambio de siglo: la voz de los pueblos indígenas se hizo audible al menos desde que en 1990 paralizaran por vez primera el país y cuestionaran, también por primera vez, la permanencia de un esquema estatal de relaciones excluyente e inequitativo. En casos como el del Ecuador, además, el escenario que fueron definiendo esos procesos de afirmación identitaria se caracterizó por el hecho de que, ante el descalabro del Estado desarrollista clásico y el descrédito generalizado de las propuestas procedentes del espectro de la izquierda convencional, el indígena fuera durante los ochenta y los noventa el único movimiento social con capacidad de enfrentar

a sectores muy amplios de la población contra la implacabilidad de un ajuste económico de alto coste social presuntamente inevitable. En el contexto de un Estado históricamente tan débil y clientelar como el ecuatoriano (León 2003), la reiterada capacidad movilizadora de la CONAIE<sup>3</sup> incidió más de lo que suele reconocerse en la errática trayectoria de la gestión económica del país, al obligar periódicamente a negociar, matizar y reorientar los lineamientos del gobierno de turno (Santana 2004; Sánchez-Parga 2007).

En cualquier caso, y vista en perspectiva histórica, la magnitud del cambio experimentado por la sociedad ecuatoriana durante las últimas décadas del siglo XX es innegable: cambio en términos de los logros alcanzados por los pueblos y nacionalidades indígenas y de lo que había significado la invisibilización de la alteridad cultural a lo largo del dilatado proceso de construcción nacional republicana (Guerrero 1995, 2010). En ese tránsito, fue crucial la existencia de una sólida élite intelectual indígena capaz de hilvanar un discurso sobre la plurinacionalidad, la importancia de la identidad étnica y el derecho a la diferencia; discurso en cuya elaboración también participaron numerosos intelectuales no-indígenas que, ante la crisis de la izquierda tradicional, apostaron por el fortalecimiento de la CONAIE y sus filiales como alternativa democratizante frente al anquilosado aparato de un Estado en crisis permanente desde el fin del espejismo petrolero al inicio de la década de 1980<sup>4</sup>. El reconocimiento de la trascendencia de esas élites pensantes no significa que las reivindicaciones expresadas bajo la bandera de la etnicidad no estuviesen ampliamente asumidas por las bases: como evidenciaron los sucesivos levantamientos de los años noventa, “el discurso de los dirigentes indígenas fue masivamente adoptado y transformado rápidamente en acciones políticas, porque se funda en las experiencias diarias de discriminación étnica y en las estrategias de resistencia que construyen la identidad y el autorrespeto indígenas con base en las definiciones culturalistas de lo indígena” (Lentz 2000: 205). Más adelante, en plena eclosión identitaria y al palio de las políticas de reconocimiento neoliberales, se ensayaron vías de intervención sobre el mundo indígena tendientes a diluir el contenido clasista de parte de sus viejas demandas en clichés cul-

---

3. Capacidad evidenciada, por ejemplo, en los exitosos levantamientos de 1990, 1992, 1994 y 2001; en su participación en el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad en enero de 2000; o en los numerosos paros y bloqueos de carreteras parciales vividos durante los turbulentos años finiseculares.

4. Prueba de ello fue la conformación a partir de 1995 del Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, proceso en el que convergieron los intereses de los líderes indígenas de cara a contar con una plataforma electoral y generar amplias alianzas con tendencias progresistas, con la propuesta de la izquierda (no-indígena) de articular una organización pluriétnica de amplia base social alejada de los partidos tradicionales (Guerrero y Ospina 2003: 194-195; Larrea 2004: 69).

turalistas estereotipados y esencialistas. Es también entonces cuando, fruto precisamente de ello, se sembraron las semillas de la crisis de representatividad por la que atravesará la CONAIE de 2003 en adelante, tras su alejamiento de la Presidencia de Lucio Gutiérrez, su distanciamiento discursivo (y práctico) de un proyecto alternativo de cambio estructural y su pérdida de capacidad redistributiva y de mantenimiento de clientelas.

### *Neoliberalismo y políticas de reconocimiento*

Como venimos argumentando, el movimiento indígena demostró una gran capacidad de contestación ante los intentos zigzagueantes de imponer ajustes de alto coste social durante los años de apogeo neoliberal. No pudo evitarlo del todo —ahí está la dolarización de la economía ecuatoriana a partir del año 2000—, pero sí fue capaz de inducir avances significativos en la senda de los derechos colectivos: desde reconocimientos constitucionales de gran poder simbólico (y la naturaleza plurinacional del Estado, sancionada en la Constitución de 2008, es uno de ellos) hasta la inserción de destacados intelectuales indígenas en la gestión de las políticas públicas, y no sólo en los ámbitos municipales (alcaldes) y provinciales (prefectos), sino alcanzando algunas de las más altas magistraturas del Estado (ministerios como el de Relaciones Exteriores y el de Agricultura, durante la efímera alianza con el gobierno de Gutiérrez en 2003). Las fortalezas de la CONAIE y la imagen construida y publicitada a escala internacional, hicieron de la indianidad un poderoso imán para atraer recursos y proyectos sobre las parroquias y cantones predominantemente indígenas. Poco a poco y de manera casi imperceptible, las organizaciones fueron paulatinamente perdiendo el perfil como plataformas de lucha y reivindicación de las décadas precedentes para ganar peso como contrapartes de las agencias de desarrollo en la ejecución de proyectos sobre los territorios indígenas (Bretón 2008 y 2009). De ese modo, las demandas de hondo calado político, las que cuestionaron en su día la concentración de la tierra, el racismo y la inevitabilidad del dogma neoliberal, cedieron terreno ante la lluvia fina del proyectismo, que terminó por imponer un campo de juego en el que, definitivamente, el único margen de negociación del movimiento indígena se encuadraba en el número y el monto de proyectos a ejecutar. Un proceso, en cualquier caso, que también se caracterizó por un cambio en el tipo de alianzas externas con que contaron las plataformas étnicas. Si en el tiempo de la lucha por la tierra y la reforma agraria, la Iglesia progresista y la izquierda clásica fueron aliados ineludibles en todo el proceso de fortalecimiento organizativo (Martínez Novo 2004 y 2007; Becker 2008); durante los años de hegemonía neoliberal fueron las ONG —algunas de las más importantes, por cierto,

emanadas de la propia Iglesia progresista– y las agencias de desarrollo multilateral quienes tomaron el relevo en el apoyo y acompañamiento de las organizaciones indígenas (Bretón 2001; Tuaza 2011). Este es un cambio digno de subrayarse y que está en consonancia, además, con el paulatino vaciamiento de planteamientos realmente contra-hegemónicos en el *modus operandi* de esas instancias del aparato del desarrollo próximas a las organizaciones sociales (Sogge 2004).

Todo ello se fue consumando a la vez que los cuadros dirigentes de la CONAIE se institucionalizaban. Desde el manejo de los poderes locales hasta las cómodas oficinas de los ministerios o la gestión de ambiciosos programas del Banco Mundial, el caso es que el grueso de la intelectualidad indígena del año 2000 tenía poco que ver con los liderazgos de tres décadas atrás. Las viejas dirigencias del tiempo de la reforma agraria (en la sierra andina) y la defensa ante la colonización descontrolada de las tierras bajas y la consiguiente reivindicación por el reconocimiento de los territorios ancestrales (en la Amazonía), fueron reemplazadas por nuevas generaciones de líderes emprendedores, con ribetes tecnocráticos barnizados de una identidad esencializada, en consonancia con el discurso *prêt-à-porter* del aparato del desarrollo. Se fueron convirtiendo, *de facto*, en parte funcional de un entramado neoliberal de poder y control social (Larrea 2010). Con una retórica cada vez más etnicista, con mayores dificultades para tender puentes con otros sectores sociales no definidos como indígenas, y en una esfera de intereses en alejamiento creciente de los problemas y las expectativas de la vida cotidiana de las comunidades, todo parece indicar que ese *staff* de mediadores profesionales está hoy enfrentando una aguda crisis de representatividad.

En todo este proceso, las agencias de desarrollo (públicas y privadas) jugaron un papel decisivo. Conviene no perder de vista de qué manera, desde la primera mitad de los noventa, el mismo Banco Mundial fue mostrando una atención renovada por los pueblos indígenas. La apertura y sensibilidad hacia sus reivindicaciones constituía, ciertamente, una respuesta al vigor demostrado por las organizaciones étnicas. Como en otros países (México, Guatemala o Panamá son buenos ejemplos), la respuesta del *establishment* neoliberal se orientó hacia la articulación de una suerte de práctica discursiva que algunos autores califican como “multiculturalismo neoliberal” (Hale 2005); un patrón recurrente de interacción entre los regímenes neoliberales y las plataformas indianistas que corría en una triple dirección: 1) asumir y apoyar, incluso a través de modificaciones constitucionales, determinadas demandas de carácter cultural (derechos al reconocimiento y visualización de la diferencia); 2) dejar en un segundo plano (o simplemente obviar) aquellos planteamientos que pudieran poner en entredicho la lógica del modelo de acumulación; y 3) profundizar en paralelo la vía asistencialista (proyectista) de intervención sobre las

comunidades de base<sup>5</sup>. La paradoja de esa acepción del multiculturalismo es que oficializaba la alteridad cultural mientras que, por otro lado, desestimaba todo aquello que cuestionase la hegemonía de la ortodoxia neoliberal, conformando así la naturaleza de lo que Charles Hale (2004), parafraseando a Silvia Rivera Cusicanqui, ha calificado como el ideal del “indio permitido”.

En este punto vale la pena reflexionar sobre la manera en que ese multiculturalismo neoliberal centró la mirada en el potencial de la alteridad cultural como recurso (vale añadir: como recurso capaz de suavizar el racismo en sociedades secularmente racializadas e incluyente de forma limitada, aunque inocuo en términos de forzar patrones redistributivos de la riqueza y, por lo tanto, funcional desde la óptica del poder). En un escenario en que las “ventajas comparativas” devinieron en eje vertebrador de la integración de los Sures a los mercados globalizados, las exportaciones de productos étnicos (Comaroff y Comaroff 2011) y el turismo cultural se (re)significaron como oportunidades (Gascón 2009). Eso sin contar con el hecho constatado de que la etnicidad se convirtió, en esa época, en un importante polo de atracción para los recursos invertidos por la cooperación internacional en proyectos de desarrollo (Bretón 2001). Ahí conviene distinguir a dos actores que, aunque convergentes en esa línea, son cualitativamente distintos: la tecnocracia neoliberal, que buscaba (y busca) convertir a los pueblos indígenas en exportadores de ventajas comparativas “étnicas”; y los supervivientes de la crisis de la izquierda que empezaron a descubrir, junto a los propios intelectuales indígenas, las oportunidades de la revalorización identitaria para sostener un movimiento inicialmente de resistencia al neoliberalismo. En el proceso ecuatoriano, el encuentro de las dos tendencias se dio en el giro etnicista de la CONAIE y en el impulso desde el *staff* del desarrollo de unas estrategias de cooptación que terminaron fagocitando a buena parte de aquélla. Fue como un movimiento de péndulo que saltó, en pocos años, desde el fervor por la reforma agraria y unos planteamientos ideológicos enraizados aún en discursos de corte clasista, hasta posicionamientos identitarios esencializados en sintonía con los encuadramientos de las políticas neoliberales de reconocimiento; movimiento que comportó la substitución paulatina de los antiguos liderazgos del tiempo de la lucha por la tierra por nuevas élites tecnocráticas incrustadas en –o con buenas relaciones con– el aparato del desarrollo. El acceso potencial a proyectos de diferente cuantía, orientación y naturaleza, fue el único campo de lucha en el que el modelo hegemónico terminó circunscribiendo, en Ecuador, a una población indígena cada vez más pauperizada, semiproletarizada y con unas plataformas organizativas inmersas en ese juego.

---

5. Ver, por ejemplo, Díaz-Polanco (2006), Assies (2000), Hale (2002), Martínez Novo (2006) y Boccara y Bolados (2010).



Estas consideraciones, harto reveladoras por sí mismas, permiten calificar a esos modelos neoliberales de intervención sobre el medio indígena como *neoindigenistas* y *etnófagos*<sup>6</sup>. Neoindigenistas porque se asemejan a los del indigenismo clásico en su afán de situar la etnicidad en un plano “políticamente correcto”, aunque adecuando el horizonte final —la domesticación del movimiento indígena y la neutralización de su potencial revulsivo— al signo de los tiempos: la asunción de la pluriculturalidad, del plurilingüismo y, en el mejor de los casos, de la plurinacionalidad de los estados latinoamericanos no tiene por qué, convenientemente devaluados sus contenidos, atentar contra la lógica de la acumulación capitalista neoliberal<sup>7</sup>. Esta es una lección que aprendieron los organismos multilaterales al “descubrir” la importancia de la inversión en rubros tan poco convencionales como el capital social o el etnodesarrollo en países donde, con el Ecuador a la cabeza, los movimientos étnicos habían mostrado su capacidad de aglutinar y canalizar el descontento popular ante el ajuste<sup>8</sup>. La etnofagia alude a la peculiaridad tal vez más perversa y también más sutil del nuevo indigenismo: el hecho de que los programas fueran gestionados y ejecutados parcialmente por indígenas. Una simple ojeada al funcionamiento del entramado institucional del desarrollo evidencia de qué modo sectores importantes de la intelectualidad étnica —la misma que en su día elaboró un discurso contestatario y con ribetes anti-neoliberales— se fue enquistando en su maquinaria burocrático-administrativa y en algunos estamentos privilegiados de la alta política convencional. Lo mismo cabe argüir desde el punto de vista del andamiaje organizativo indígena, dependiente funcional y financieramente de las ONG, de las financieras multilaterales y de sus proyectos.

---

6. La expresión la tomamos parcialmente de Héctor Díaz-Polanco (1997), autor que aludía literalmente al *indigenismo etnófago*. En la medida en que el término “indigenismo” está demasiado relacionado con su utilización para calificar el paquete de políticas dirigidas a las poblaciones indígenas durante la etapa desarrollista, preferimos hablar de *neoindigenismo etnófago* para referirnos a la situación creada por los modelos neoliberales de actuación.

7. En la medida en que la plurinacionalidad envuelve el tema de territorios y autodeterminación, sí es peligrosa para las transnacionales capitalistas mineras, petroleras y agro-exportadoras, ya que según el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas de 2007, los pueblos indígenas tienen derecho a consulta vinculante sobre el uso de sus territorios. Por eso justamente la noción de plurinacionalidad tiene que ser vaciada de significado.

8. Es importante señalar que Ecuador fue el país elegido por el Banco Mundial para ensayar las virtudes del etnodesarrollo y del fortalecimiento organizativo (capital social estructural) a través del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE) que, entre 1998 y 2004 constituyó el pilar de las políticas de desarrollo sobre esos colectivos. Como señalamos en un trabajo anterior, PRODEPINE puede ser considerado como ejemplo paradigmático de las nuevas formas inducidas de neoindigenismo etnófago, tanto por sus resultados inocuos en lo que al “combate contra la pobreza” se refiere como por sus efectos sobre la cooptación de líderes y por su naturaleza de correa de transmisión del proyectismo (Bretón 2005). Con algunos matices diferentes en su *modus operandi* pero fiel a ese espíritu fue también el Proyecto de Desarrollo Rural de Cotopaxi (PRODECO), de alcance provincial y operativo entre 2002 y 2007: financiado por la Unión Europea y enmarcado retóricamente en los parámetros del etnodesarrollo, constituye un ejemplo más de la maquinaria neoindigenista impulsada desde el aparato del desarrollo neoliberal (Palenzuela 2011).

En esa tesitura, el coronel Lucio Gutiérrez llegó a la Presidencia de la República con el apoyo del movimiento indígena en la contienda electoral del año 2002. Mientras duró tal alianza, la CONAIE disfrutó de cotas de poder insólitas por aquél entonces en toda América Latina para una plataforma étnica. Tras la ruptura, escenificada en el verano de 2003 con la salida del gobierno de los cuatro ministros vinculados a Pachakutik, la misma CONAIE entró crisis (Zamosc 2004: 151-152; Mijeski y Beck 2011). Una primera prueba de la magnitud de esa crisis fueron los resultados escuálidos que obtuvo el dirigente histórico Luis Macas en la primera vuelta de las elecciones de 2006 (Báez y Bretón 2007), y eso que era la primera vez en su historia en que el movimiento indígena presentaba a un intelectual propio (y de enorme prestigio) como candidato. En realidad, tal crisis se estaba labrando desde mucho tiempo atrás aunque los oropeles del poder y la capacidad de gestionar recursos desde las diferentes instancias de la administración (Estado, prefecturas, municipios) la enmascaraban. En la lógica del modelo cultural del neoliberalismo se pueden encontrar algunas de sus claves explicativas, tal como hemos tratado mostrar en la segunda mitad de este trabajo. Ese fue el humus sobre el que se construyó en Ecuador la arquitectura (Constitución de 2008) y la praxis del régimen de la Revolución Ciudadana, un tiempo nuevo en el que, al parecer, se voltea la mirada hacia las llamadas culturas “ancestrales” en la búsqueda de un paradigma presuntamente alternativo (posneoliberal) capaz de orientar el tránsito hacia una forma cualitativamente distinta de entender el desarrollo.

### *La Revolución Ciudadana y el movimiento indígena*

La primera investidura de Rafael Correa como Presidente del Ecuador tuvo lugar el 15 de enero de 2007 en Zumbahua, una parroquia rural situada a 4.000 metros sobre el nivel del mar y habitada por campesinos kichwa hablantes. Correa escogió Zumbahua para su inauguración con la intención de mostrar que su gobierno favorecería a los indígenas y a los pobres rurales. Él había sido misionero salesiano laico en esta parroquia por un año. Cuando nos acercamos a la plaza del pueblo para asistir al evento nos dimos cuenta de que estaba cerrada al público y de que sólo los invitados especiales, la gran mayoría de ellos blancos o mestizos urbanos, podían entrar. Correa iba a hablar en el corazón del Ecuador rural e indígena pero los habitantes de esa parroquia, con la excepción de algún alto líder, no podían acceder a la plaza de su propio pueblo. Los presidentes Hugo Chávez de Venezuela y Evo Morales de Bolivia estaban entre los invitados especiales ese día. Correa habló el último. Agradeció a los padres salesianos que facilitaron su actividad misionera en Zumbahua y se refirió a su tiempo como misionero laico como su experiencia

educativa más importante. Después articuló algunas frases en kichwa, idioma que dijo haber aprendido mientras vivía en Zumbahua. Aunque se acordaba de los nombres de varios misioneros salesianos, no mencionó una sola persona indígena que hubiera conocido en aquel tiempo por su nombre. Los líderes y la gente indígena, con excepción del presidente Evo Morales, tuvieron un papel secundario y silencioso en este evento. ¿Por qué inauguraría Rafael Correa su presidencia en una comunidad indígena a la vez que evitaba el contacto con sus habitantes? ¿Por qué habló en lengua indígena pero no recordó a los individuos indígenas de la parroquia donde trabajaba? ¿Y cómo reaccionarían los indígenas ecuatorianos a estas tensiones entre la inclusión y la exclusión?

Desde el 2007, Ecuador ha formado parte del giro político anti-neoliberal en América Latina. En varios países han sido elegidos gobiernos que además de rechazar el neoliberalismo y la hegemonía de Estados Unidos, se autoidentifican como de izquierdas y como socialismos del siglo XXI. Usamos el término posneoliberal, como señalamos en la introducción, porque estos gobiernos han adoptado políticas diferentes a las del neoliberalismo: buscar un papel más prominente para el Estado en la economía y en la sociedad, proteger los mercados internos contra la competencia internacional, controlar los movimientos del capital, revertir algunas leyes neoliberales, y usar más fondos públicos que sus predecesores para políticas sociales (Roberts 2012). Además, estos gobiernos sostienen que buscan descolonizar sus sociedades. Por ejemplo, el gobierno de Correa ha establecido cambios legales a favor de los derechos indígenas en la Constitución de 2008 tales como la definición de Ecuador como intercultural y plurinacional, la prohibición de la discriminación y las políticas de acción afirmativa. El concepto andino del *Sumak Kawsay* (Buen Vivir en kichwa) supuestamente guía las estrategias de desarrollo del régimen.

A pesar de que pareciera haber habido avances con respecto a los derechos indígenas, la CONAIE ha confrontado a este gobierno. Hubo roces entre el movimiento indígena y Correa desde el 2006, cuando la CONAIE decidió no apoyar la candidatura presidencial de Correa en la primera vuelta electoral, y en lugar de ésto presentó su propio candidato. Sin embargo la CONAIE sí apoyó a Correa en la segunda vuelta y durante la Asamblea Constituyente de 2007-2008. El conflicto entre el gobierno y la organización indígena estalló en enero del 2009 con manifestaciones en contra de una ley minera que abría el camino a la minería a gran escala y contra un borrador de la ley de aguas que, de acuerdo al movimiento indígena, permitía la privatización y no era redistributiva de este recurso. Las organizaciones indígenas también han protestado contra la expansión de la frontera de extracción de petróleo en la Amazonía y contra la supresión de la autonomía de las organizaciones indígenas para manejar el sistema de educación intercultural bilingüe.

Si, como señalamos anteriormente, las instituciones y gobiernos neoliberales tienen

formas específicas de administrar la diversidad, ¿existe un proyecto étnico coherente en el Ecuador posneoliberal? Si este proyecto existiera, ¿expande o circunscribe las políticas multiculturales del neoliberalismo? ¿y cómo se relaciona este proyecto con las políticas étnicas de otros gobiernos posneoliberales como los de Bolivia y Venezuela?

Los antropólogos que han escrito durante los primeros años de los regímenes posneoliberales han tendido a ser optimistas en relación a sus políticas de inclusión de los pueblos indígenas. En un artículo que resume los cambios en Venezuela, Bolivia y Ecuador, Arturo Escobar (2010) resalta importantes transformaciones en las constituciones y planes de gobierno que incluyen la reversión de las políticas neoliberales, la renovación de la democracia, y la apertura a las propuestas de los movimientos sociales que buscan una sociedad más inclusiva de las perspectivas no occidentales así como una nueva relación con la naturaleza. Cuando Nancy Postero escribió *Now We Are Citizens* (2007), argumentó que el nuevo momento de la ciudadanía posmulticultural en Bolivia se caracterizaba por una combinación de las políticas de reconocimiento y participación promovidas durante el periodo neoliberal con la lucha por una mayor redistribución de los recursos. Luis Fernando Angosto (2008) destaca la inclusión simbólica de los pueblos indígenas en la República Bolivariana de Venezuela.

Sin embargo, estos mismos investigadores han notado algunos problemas en relación a cómo estos regímenes están manejando la cuestión étnica. Escobar (2010) ve una tendencia hacia la concentración de poder en el Estado y una continuación de las interpretaciones tradicionales del desarrollo basadas en la extracción de recursos naturales. Angosto (2008) señala que las políticas étnicas de Venezuela están plagadas de contradicciones: aunque el Ministerio de Pueblos Indígenas reconoce el derecho de estos pueblos a organizarse según sus usos y costumbres, ha marginado a las organizaciones indígenas autónomas y ha promovido que los grupos indígenas creen consejos comunales no diferentes de aquellos promovidos entre el resto de la población. Como en Ecuador, también hay choques entre el gobierno venezolano y los grupos indígenas en las zonas de expansión minera. Los investigadores bolivianistas, por su parte, discuten cómo la tensión entre las organizaciones indígenas amazónicas y el régimen de Morales se ha incrementado tras el anuncio de la construcción de una carretera en territorio indígena protegido que facilitará la extracción de recursos naturales de ese área. Para Ecuador, señalamos que los derechos indígenas han sufrido retrocesos bajo el gobierno de Correa incluso en contraste con los avances muy limitados del periodo neoliberal.

*La constitución de 2008: avances y ambigüedades en derechos indígenas*

La Constitución de 2008 muestra algunos avances para los derechos indígenas sobre la de 1998. Sin embargo, debido a las tensiones en la coalición gobernante en el periodo constituyente, algunos puntos se mantuvieron ambiguos y determinados avances no fueron posibles. Hubo un debate en la Asamblea Constituyente sobre si Ecuador debería ser declarado plurinacional o intercultural. La plurinacionalidad se asociaba con la autonomía, la redistribución de recursos y la representación indígena en las diferentes estructuras del Estado (Mónica Chuji, entrevista, abril 2008). La interculturalidad se asociaba al derecho a ser diferente, a las medidas en contra de la discriminación y a la inclusión dentro de la nación (Pedro de la Cruz, entrevista, abril 2008). Resumiendo, la plurinacionalidad se asociaba a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la interculturalidad a los derechos individuales de los ciudadanos diferentes a no ser discriminados y a ser incluidos. Tras este debate, se alcanzó un consenso en el partido de gobierno y se adoptaron ambos términos en la Constitución. Sin embargo, se diluyeron algunas de las demandas concretas asociadas a ellos. La plurinacionalidad se aceptó como vocablo, pero se enfatizó la unidad y el predominio del Estado central. La soberanía del Estado se estableció por encima de la autonomía territorial y las cuotas de representación para las nacionalidades indígenas no fueron aceptadas. Además, las lenguas indígenas no fueron reconocidas como idiomas oficiales sino como “lenguas de comunicación intercultural” con una jerarquía menor a la del idioma castellano y sin delimitar con claridad su espacio de cooficialidad.

La prohibición de la discriminación y las medidas de acción afirmativa son avances importantes en la Constitución del 2008 y en la legislación secundaria que se desarrolló después. Por ejemplo, el decreto presidencial 60 (Correa 2009 a, artículo 3) señala:

“Adóptese una política laboral de acciones afirmativas para sectores sociales históricamente discriminados, con el fin de generar oportunidades de trabajo sin discriminación racial a todos los ciudadanos. En todas las instancias del Estado se procurará el acceso laboral de afroecuatorianos, indígenas y montubios [campesinos mestizos de la costa] en un porcentaje no menor a la proporción de su población.”

Sin embargo, según un reporte de 2012 del Observatorio de Discriminación Racial y Exclusión Étnica, este decreto apenas se había implementado hasta esa fecha. Los movimientos sociales no conocían bien esta legislación o estaban demasiado debilitados como para exigir su aplicación. Una de las pocas experiencias de implementación de la política de acción afirmativa ha sido la contratación de algunos indígenas, afro-ecuatorianos, y

montubios como diplomáticos de bajo nivel (terceros secretarios) por la Cancillería ecuatoriana a partir de abril de 2012 (después de la difusión de resultados del reporte). En el caso de los postulantes indígenas, las solicitudes fueron procesadas a través de la FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras) y otras organizaciones pequeñas que se han aliado con el régimen, incluyendo algunas ramas de CONAIE que se han acercado al gobierno (solicitante, comunicación personal, agosto 2012). Los candidatos rindieron una entrevista personal en la que se les preguntaba su afiliación política así como sus opiniones sobre el régimen de Correa. Según un solicitante, aquellos que no estaban patrocinados por una organización cercana al gobierno no pudieron conseguir trabajo (entrevista, diciembre 2012).

La cuestión de los territorios indígenas y el control de los recursos naturales no renovables es una cuestión problemática y ambigua en el texto constitucional así como en la legislación secundaria emitida posteriormente. Los territorios indígenas, llamados circunscripciones territoriales indígenas, están incluidos en el texto. Sin embargo, estos territorios no son parte de la organización territorial regular del Estado. Para generar un territorio indígena, los grupos interesados deben llevar a cabo un referéndum en las divisiones territoriales tradicionales del Estado (Constitución 2008: 158). Un problema de este método es que las divisiones actuales están basadas en la distribución de la población mestiza. Típicamente, las comunidades indígenas están situadas en los márgenes de estas divisiones, cuyo centro es la parroquia o ciudad mestiza. Esto dificulta la aprobación oficial de las circunscripciones indígenas para cuya creación los solicitantes necesitan ganar 2/3 de los votos en una jurisdicción tradicional (Julián Larrea, marzo 2011 comunicación personal). Según García (2014) hasta el momento no se ha creado ninguna circunscripción territorial debido a la inexistencia de una base jurídica, la falta de voluntad política y las dificultades del proceso. Finalmente, la sección de derechos indígenas de la Constitución establece que las comunidades deben ser consultadas cuando sus derechos o territorios sean afectados por legislación o actividades públicas o privadas. Sin embargo, no se consiguió en el debate constituyente que esta consulta sea vinculante.

### *Conflicto y pérdida de autonomía indígena*

Un conflicto importante tiene que ver con el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). En febrero de 2009 el gobierno de Correa derogó la autonomía de las organizaciones indígenas para elegir las autoridades de la EIB o para decidir sobre sus políticas educativas. Esto ocurrió justo después de que las organizaciones se manifestaran en contra

de la ley de minería. Esto significó un gran retroceso para las organizaciones indígenas, ya que desde 1988 habían elegido a las autoridades del sistema, diseñado el currículum y la política educativa y contratado a los maestros. Esta decisión causó un gran descontento en el movimiento indígena. Es importante tener en cuenta que un buen número de los cuadros de éste son maestros bilingües; que el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe es la principal fuente de empleo para los profesionales indígenas en un mercado de trabajo racista; y que, además, la autonomía del sistema de educación intercultural bilingüe de Ecuador ha sido única en América Latina (Abram 2004).

Se dieron algunas razones para este cambio, que va en contra de la idea de autonomía que la declaración del Estado plurinacional implica así como de los derechos indígenas establecidos en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas de 2007. Según el Ministerio de Educación, la educación intercultural bilingüe se había delegado a las organizaciones en el contexto del retroceso del Estado durante el periodo neoliberal. Por esta razón, la EIB se había convertido en botín de un puñado de líderes corruptos que habían usado el sistema para su provecho personal, lo habían “politizado,” y eran la causa de los problemas de calidad en el sistema (Ministerio de Educación, marzo de 2009). El hecho de que la autonomía educativa fuera reconocida sin los recursos necesarios, al estilo del multiculturalismo neoliberal, no fue mencionado como explicación de los problemas del sistema.

En marzo del 2011 se expidió una nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI). Esta ley no es sólo para la educación de los indígenas, sino que se refiere a todo el sistema educativo ecuatoriano que ahora se vuelve “intercultural” en su totalidad (Ministerio de Educación 2011). Por ejemplo, la Ley establece que el Estado está obligado a “incluir en los currículos de estudio, de manera progresiva, la enseñanza de, al menos, un idioma ancestral, el estudio sistemático de las realidades e historias nacionales no oficiales, así como de los saberes locales” (LOEI, Título 2, Artículo 6, literal l).

Tras la publicación de la Ley, persiste no obstante un sistema separado de Educación Intercultural Bilingüe, pero éste es parte del Ministerio de Educación, y el Ministro se mantiene como su autoridad principal. Se crea un Consejo Plurinacional, pero éste sólo tiene funciones consultivas. Tal Consejo Plurinacional está compuesto por varios representantes del poder ejecutivo y por un representante de cada nacionalidad indígena. Sin embargo, los representantes de las nacionalidades no son escogidos por éstas o por las organizaciones indígenas según sus usos y costumbres, sino que son seleccionados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, una institución tecnocrática cercana al ejecutivo.

En la LOEI, se define la interculturalidad en los siguientes términos: “la coexistencia e interacción equitativa, que fomenta la unidad en la diversidad, la valoración mutua entre las personas, nacionalidades y pueblos en el contexto nacional e internacional” (LOEI, Capítulo 2, Artículo 79, literal d). Una sección de la ley prohíbe a los maestros que paralicen la educación y que lleven a cabo proselitismo político en las escuelas, un artículo dirigido al históricamente poderoso sindicato de orientación maoísta Unión Nacional de Educadores y a la CONAIE, dos organizaciones que han controlado el sistema de educación pública en el Ecuador y que han protestado contra varios gobiernos.

Un profesor indígena miembro de la CONAIE se refiere a los cambios educativos de la siguiente manera:

“Con toda sinceridad esa ley no me gusta. Digo que no me gusta, no porque estoy en contra del oficialismo, sino porque es una ley que no responde a las reales necesidades del Ecuador. Te cuento un poco el proceso de construcción de esta ley. Por pedido de los actores del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe se dio una consulta prelegislativa en la cual por consenso se planteó que se considere la EIB como un sistema descentralizado administrativa, técnica y financiera, la misma que no ha sido tomada en cuenta aduciendo que no ha sido una consulta vinculante. Inadmisible la forma como nos han engañado. Bueno, el término intercultural crean los académicos de las ciencias sociales, mas tarde es apropiado por la EIB, intentando dialogar, buscar respeto mutuo de las personas que convivimos. Sin embargo, hoy por hoy ese término ha sido utilizado por el oficialismo como símbolo político. Al menos para mí la interculturalidad no es abstracta, sino concreta. Es respeto mutuo a las diferencias individuales y culturales. El noventa por ciento de los maestros no están de acuerdo con el nuevo sistema que han implementado en el Ecuador. Los únicos que están de acuerdo son los que están formando parte del oficialismo. Porque una de las estrategias de este sistema ha sido dividir y desestabilizar a los sectores sociales organizados y con mayor fuerza al movimiento indígena. Muchos dirigentes han sido comprados a cambio de puestos” (Entrevista, 29 de julio de 2012).

Vemos varias tensiones en la LOEI. En primer lugar, una centralización de la toma de decisiones en el ejecutivo que asume la responsabilidad de la implementación de la interculturalidad en la sociedad. En segundo lugar, una apropiación de la interculturalidad para la nación y una pérdida de significado del término reemplazando la concepción de la interculturalidad como un proyecto político de los pueblos indígenas. En tercer lugar, una criminalización de la protesta dentro del sistema educativo, que es uno de los sectores más activos políticamente dentro de la sociedad civil ecuatoriana. Finalmente, el uso del térmi-



no “ancestral” para referirse a las culturas y lenguas indígenas relegando el conocimiento indígena al pasado tal y como lo concebía el pensamiento indigenista clásico.

Los maestros indígenas se quejan de que los nuevos libros de texto distribuidos por el Ministerio de Educación después de la publicación de LOEI están escritos en castellano, y no en lenguas indígenas como ocurría con las ediciones previas. Además, las luchas de los movimientos indígenas han sido borradas de las nuevas ediciones de los libros de estudios sociales. La enseñanza de las luchas indígenas en las escuelas interculturales fue tachada de “politización” de la educación por parte del gobierno. Finalmente, el gobierno está cerrando un gran número de escuelas comunitarias y está centralizando la educación en centros más grandes llamados “escuelas del milenio” argumentando que la educación en éstos será de mejor calidad. La educación comunitaria y la supervisión comunitaria de la educación han sido pilares de la filosofía de la EIB. A esto se suman los problemas de movilidad de niños que no cuentan con transporte y caminan en un medio andino de geografía muy accidentada.

Otro caso de reducción de la autonomía que los pueblos y nacionalidades alcanzaron en la época de fortaleza del movimiento indígena es la disolución de sus instituciones de desarrollo como el CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador), la CODAE (Corporación de Desarrollo Afro-Ecuatoriano) y el CODEP-MOC (Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa) y su sustitución por un sólo Consejo de la Igualdad para todos los pueblos y nacionalidades a partir de mayo de 2014 (entrevista con Luis Pijal, 15 de julio de 2014). A diferencia de las instituciones anteriores, en que los pueblos y nacionalidades elegían a sus representantes a través de sus organizaciones, los 5 representantes de las nacionalidades y pueblos en el Consejo de la Igualdad son elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en base a un concurso de méritos. Aparte de los representantes de los pueblos, el Consejo de la Igualdad está compuesto por otros cinco miembros: un representante del presidente con voto dirimente y que preside el Consejo y elige a su secretario técnico, y cuatro representantes de las funciones legislativa, judicial, de transparencia y electoral del Estado<sup>9</sup>. Por otra parte, frente al énfasis anterior en el desarrollo de los pueblos y nacionalidades, los Consejos para la Igualdad parecen dar mayor énfasis a la no discriminación. Esto puede significar que bajo el gobierno de Correa se está privilegiando la inclusión de los individuos definidos como diferentes en la sociedad más que la autonomía de las colectividades. Esto ocurre en un contexto en que los derechos colectivos territoriales constituyen un obstáculo

---

9. Ley Orgánica de los Consejos Nacionales Para la Igualdad; Redacción política, “Asamblea aprobó la ley de Consejos de Igualdad,” *El Comercio*, 6 de mayo 2014; “Ley de Consejos para la Igualdad irá al Registro Oficial,” *Hoy*, 1 de julio de 2014.

para la expansión minera y petrolera, mientras que los derechos individuales son menos problemáticos para los intereses del capital transnacional.

Las restricciones de la autonomía indígena han ido acompañadas de una fuerte campaña de deslegitimación del liderazgo indígena en los discursos presidenciales, de otras autoridades del Estado, y en los medios de comunicación estatales. Por ejemplo, el presidente Correa ha señalado:

“¿Qué legitimidad democrática tiene la CONAIE... Vamos a ser las grandes mayorías las que decidamos cómo queremos organizarnos y cómo queremos vivir y no van a ser unos cuantos tira piedras los que nos impongan eso. Hagamos un levantamiento los 13 millones de ecuatorianos contra esas posturas trogloditas que quieren mantener el país en el pasado... Porque lo que hace la dirigencia de la CONAIE no es resistencia, es agresión (Amnistía Internacional 2012: 21)”.

En su reporte de 2012 sobre la criminalización de la protesta en Ecuador, Amnistía Internacional argumentó que el clima de hostilidad creado por las expresiones públicas del presidente y otras autoridades contra el movimiento indígena y sus líderes ha tenido el efecto de dificultar el trabajo de aquellos que defienden los derechos humanos y de legitimar las agresiones contra ellos por parte de intereses privados<sup>10</sup>.

El reporte también demuestra que el gobierno ha usado el sistema legal para desincentivar la protesta. Tras protestas contra el gobierno, los fiscales han acusado a líderes indígenas y campesinos de crímenes como terrorismo y sabotaje. Algunas de estas acusaciones se han abandonado por falta de pruebas, pero los procesos han sido largos y costosos y han tenido el efecto de desincentivar que los líderes y las comunidades hagan públicos sus puntos de vista. Otras acusaciones se han convertido en sentencias severas. En agosto de 2013, José Acacho, un líder shuar que lideró protestas contra un borrador de la ley de aguas y contra los cambios en el sistema educativo fue sentenciado a 12 años de cárcel por terrorismo, sabotaje y homicidio ya que durante las confrontaciones entre los manifestantes y la policía se produjo la muerte de un profesor shuar. El gobierno ha acusado a los mismos shuar de la muerte de su compañero. El presidente Correa, el 4 de septiembre de 2013, inauguró una escuela del milenio con el nombre del difunto Bosco Wisuma.

Finalmente, el control estatal y la represión de las organizaciones indígenas se ha intensificado desde la publicación del Decreto Ejecutivo 16 en junio de 2013. En este

---

10. En septiembre de 2013, por ejemplo, Correa llamó a Carlos Pérez, el presidente de ECUARUNARI, la rama de CONAIE para la sierra ecuatoriana, “siki ñawi” o “cara de culo” en idioma kichwa y ha acusado al oficial electo de ser un indio falso.

Decreto, el Estado ecuatoriano demanda que todas las organizaciones sociales incluidos los movimientos sociales y las ONG registren su información con el ejecutivo a través de un sitio web. Esta información incluye la lista de sus miembros, las actas de cada reunión y sus movimientos económicos. La parte más polémica de este decreto es que el ejecutivo puede cerrar las organizaciones sociales o no gubernamentales que no actúen de acuerdo a los objetivos de su fundación tal y como los interpreten los representantes del Estado. El ejecutivo también puede cerrar las organizaciones y movimientos sociales si cuestionan a las autoridades, intervienen en política, o amenazan la seguridad interna o externa del Estado. Las únicas organizaciones que pueden hacer política legalmente en Ecuador tras esta legislación son aquellos partidos políticos que estén debidamente registrados en la Corte Nacional Electoral. Para registrarse en la CNE los partidos necesitan un número alto de firmas que representen una proporción considerable de la población y necesitan mantener un porcentaje alto de votos en las elecciones nacionales. Finalmente, los miembros de ONG ambientalistas han señalado informalmente que han sido amenazados de que si apoyan económicamente al movimiento indígena se arriesgan a que el Estado suspenda los permisos de operación a sus organizaciones. Esta situación está teniendo entre otros efectos la consecuencia de ahogar financieramente al movimiento indígena.

### *Conclusión: políticas neoliberales y posneoliberales hacia el sector indígena*

¿Cuál es el proyecto de manejo de la diversidad del régimen posneoliberal en el Ecuador? La legislación y el discurso del régimen muestran reconocimiento de los pueblos indígenas. Por otro lado hay otros discursos que estigmatizan y prácticas que reprimen a los indígenas, en particular a aquellos que pretenden mantener una voz autónoma. Se han llevado a cabo políticas redistributivas, ciertamente. Alguna redistribución se ha hecho en base a la etnicidad, como las posiciones gubernamentales en las instituciones que sirven a los indígenas o algunas posiciones en la cancillería. Otras políticas de redistribución son universales, como el bono de desarrollo humano (antiguo bono de la pobreza) y otras transferencias monetarias a los pobres. Sin embargo, los datos indican que estos recursos se usan de forma clientelar (Tuaza 2011). Desde este punto de vista, el proyecto étnico del gobierno posneoliberal no es diferente del neoliberalismo: el gobierno ofrece reconocimiento simbólico limitado y redistribución focalizada para disciplinar a los indígenas y para dividir a los llamados “indios permitidos” de los indios recalcitrantes.

Por otra parte, el multiculturalismo posneoliberal no se caracteriza por promover el tipo de tolerancia que caracterizaba a las actitudes neoliberales anteriores. Los indígenas

recalcitrantes son duramente estigmatizados en los discursos y criminalizados a través del sistema legal, contribuyendo a elevar los niveles de prejuicio abierto dentro de la sociedad ecuatoriana. Desde este punto de vista ha habido una regresión con relación al momento del multiculturalismo neoliberal. El neoliberalismo también promovió niveles más altos de descentralización y participación que actualmente están retrocediendo en el Ecuador posneoliberal.

Otro retroceso es la apropiación de las agendas y los símbolos de los movimientos étnicos, la desvirtuación de su significado y la exclusión, o su incorporación como agentes subordinados sin poder de decisión, de los indígenas de la administración de las políticas públicas que afectan a sus vidas. Las políticas interculturales de este gobierno no se negocian con actores colectivos. Los tecnócratas las diseñan para receptores pasivos. Estamos siendo testigos de una regresión en toda regla desde un tipo de indigenismo participativo que se originó alrededor de los años ochenta y que era típico del periodo neoliberal, a un tipo de neoindigenismo paternalista que caracterizó un periodo anterior de estados fuertes, regímenes populistas, y sustitución de importaciones. Es interesante señalar que el indigenismo paternalista posneoliberal no va acompañado como el anterior por un discurso explícito de mestizaje. La nación es ahora diversa. Sin embargo los discursos del presidente contrastan a los 13 millones de ecuatorianos (¿mestizos?) con los indígenas como si los últimos no fueran ecuatorianos y los primeros representaran la nación. La representación de los pueblos y las culturas indígenas como parte del pasado tanto en los discursos benignos donde se les llama “ancestrales” como en los estigmatizantes donde se les llama “trogloditas” es otra muestra del retorno del indigenismo clásico.

Entonces, ¿cómo se puede comparar la política de manejo de la diversidad de Correa con la de otros regímenes posneoliberales? Las tendencias centralizadoras de un Estado fuerte también están presentes en Venezuela, donde la autonomía indígena ha sido restringida para organizar a los pueblos desde arriba (Angosto 2008). De forma similar que en el caso de Ecuador, la apropiación estatal de los símbolos y agendas étnicos ha llevado a la exclusión de formas alternativas de subjetividad y organización indígenas en los casos de Bolivia y Venezuela (Albro 2010; Angosto 2008; Canessa 2006). Sin embargo, la construcción de los ciudadanos indígenas como recipientes pasivos de las políticas estatales parece ser más extrema en el caso de Ecuador. En Bolivia, el gobierno del MAS tiene sus orígenes en los movimientos sociales, mientras que en Ecuador el presidente y muchos funcionarios importantes son intelectuales de clase media y tecnócratas que no tienen raíces en la movilización popular. Hasta en Venezuela hay más oportunidades para la participación, aunque ésta sea orquestada desde arriba, que no existen en Ecuador.

## Bibliografía

- ABRAM, M. (2004) *Estado del arte de la educación bilingüe intercultural en América Latina*. Washington D.C.: Documento del Banco Interamericano de Desarrollo.
- ALBRO, R. (2010) “Confounding Cultural Citizenship and Constitutional Reform in Bolivia,” *Latin American Perspectives*, 172 (37) 3: 71-90.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2012) *“Para que nadie reclame nada” ¿Criminalización del derecho a la protesta en Ecuador?*, Londres: Publicaciones de Amnistía Internacional.
- ANGOSTO, L. F. (2008) “Pueblos indígenas, guaicapurismo y socialismo del siglo XXI en Venezuela”, *Antropológica*, 110: 9-33.
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2008) Comunicación de prensa “Ecuador: estado unitario intercultural y plurinacional”, *Montecristi*, Ecuador, April 13.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR (2008) *Constitución de la República del Ecuador*.
- ASSIES, W. (2000) “Indigenous peoples and reform of the State in Latin America”, ASSIES, W.; G. VAN DER HAAR.; A.J. HOEKEMA (eds.) *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Amsterdam: The-la Thesis, pp. 3-21.
- BÁEZ, S.; BRETÓN, V. (2006) “El enigma del voto étnico o las tribulaciones del movimiento indígena: Reflexiones sobre los resultados de la primera vuelta electoral (2006) en las provincias de la Sierra”, *Ecuador Debate* 69: 19-36.
- BECKER, M. (2008) *Indians and Leftist in the Making of Ecuador’s Modern Indigenous Movements*. Durham: Duke University Press.
- BOCCARA, G.; BOLADOS, P. (2010) “¿Qué es el multiculturalismo? La nueva cuestión étnica en el Chile neoliberal”, *Revista de Indias* LXX (250): 651-690.
- BRETÓN, V. (2001) *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*. Quito: FLACSO.
- BRETÓN, V. (2005) *Capital social y etnodesarrollo en los Andes: la experiencia PRODEPINE*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- BRETÓN, V. (2008) “From Agrarian Reform to Ethnodevelopment in the Highlands of Ecuador”, *Journal of Agrarian Change*, 8: 583-617.
- BRETÓN, V. (2009) “La deriva identitaria del movimiento indígena en los Andes ecuatorianos o los límites de la etnofagia”, MARTÍNEZ NOVO, Carmen [Ed.]: *Repensando los movimientos indígenas*. Quito: FLACSO, pp. 69-121.

- BRETÓN, V. (2012): *Toacazo. En los Andes equinocciales tras la Reforma Agraria*. Quito: Abya-Yala / FLACSO.
- CAMERON, M. Y E. HERSHBERG (2010) *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*, Boulder y Londres: Lynne Rienner.
- CANESSA, A. (2006) "Todos somos indígenas: Towards a New Language of National Political Identity", *Bulletin of Latin American Research*, 25(2): 241-263.
- CANESSA, A. (2010) "Dreaming of Fathers: Fausto Reinaga and Indigenous Masculinism", *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 5(2): 175-187.
- COMAROFF, J.L; COMAROFF, J. (2011): *Etnicidad S.A*. Buenos Aires: Katz.
- CORREA, R. (18 Febrero 2009) "Decreto ejecutivo 1585." Sobre educación intercultural bilingüe. [www.presidencia.gob.ec](http://www.presidencia.gob.ec), se accedió a la página en marzo 2009.
- CORREA, R. (28 Septiembre 2009) "Decreto ejecutivo 60. Sobre la eliminación de todas las formas de racismo y discriminación," [www.presidencia.gob.ec](http://www.presidencia.gob.ec), (última consulta: diciembre 2009).
- DÍAZ-POLANCO, H. (2006) *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México: Siglo XXI.
- DINEIB (23 Julio 2008) "El Quichua es una novelería según Correa." [www.dineib.gob.ec](http://www.dineib.gob.ec), se accedió a la página 23 julio 2008.
- DINEIB (7 Julio 2008) "¿Plurinacionalidad sin instituciones indígenas tiene sentido?" [www.dineib.gob.ec](http://www.dineib.gob.ec), (última consulta: 7 julio 2008).
- ESCOBAR, A. (2010) "Latin America at a Crossroads: Alternative Modernizations, Post-Liberalism, or Post-development", *Cultural Studies*, 24(1): 1-65.
- FRENCH, J. (2009) "Understanding the Politics of Latin America's Plural Lefts (Chavez/Lula): Social Democracy, Populism, and Convergence on the Path to a Post-Neoliberal World", *Third World Quarterly*, 30(2): 349-370.
- GARCIA, F. (2014) "Territorialidad y autonomía, proyectos minero-energéticos y consulta previa: El caso de los pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana", *Antropológica* 32: 71-85.
- GASCÓN, J. (2009) *El turismo en la cooperación internacional. De las brigadas internacionalistas al turismo solidario*. Barcelona: Icaria.
- GUERRERO, A. (1995) "El Levantamiento Nacional de 1994. Discurso y Representación Política", *Memoria* 5: 89-123.
- GUERRERO, A. (2010) *Administración de poblaciones, ventriloquía y transescritura*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / FLACSO Ecuador.
- GUERRERO, F.; OSPINA, P. (2003) *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO.

- GUSTAFSON, B. (2010) "When States Act Like Movements: Dismantling Local Power and Seating Sovereignty in Post-Neoliberal Bolivia", *Latin American Perspectives*, 17(37) 4: 48-66.
- HALE, C. (2002) "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala", *Journal of Latin American Studies*, 34: 485-524.
- HALE, C. (2004): "Rethinking Indigenous Politics in the Era of the the *Indio Permittedo*", *NACLA Report on the Americas* 38(2): 16-22.
- HALE, C. (2005) "Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America", *Political and Legal Anthropology Review*, 28(1): 10-28.
- HALE, C. (2006) *Más que un Indio: Racial Ambivalence and the Paradox of Neoliberal Multiculturalism in Guatemala*, Santa Fe: School of American Research Press.
- HOFFMAN FRENCH, J. (2009) "Ethnoracial Identity, Multiculturalism, and Neoliberalism in the Brazilian Northeast", en John Burdick, Philip Oxhorn and Kenneth Roberts (eds.) *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 101-115.
- KAY, C. (2008) "Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina", *Íconos* 29: 31-50.
- KOONINGS, K.; SILVA, P. (1999) *Construcciones étnicas y dinámica sociocultural en América Latina*. Quito: Abya-Yala.
- LARREA, A.M. (2004) "El movimiento indígena ecuatoriano: participación y resistencia", *OSAL* 5(13): 67-76.
- LARREA, F. (2010) *Estado neoliberal y movimiento indígena: neoindigenismo, biopolítica y representación*. Tesis de Maestría, Quito: FLACSO.
- LENTZ, C. (2000) "La construcción de la alteridad cultural como respuesta a la discriminación étnica. Caso de estudio en la Sierra ecuatoriana", en GUERRERO, A. (ed.): *Etnicidades*, Quito: FLACSO, pp. 201-233.
- LEÓN, J. (2003) "Un sistema político regionalizado y su crisis", en BRETÓN, V.; GARCÍA, F. (Eds.): *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria, pp. 25-55.
- MARTÍNEZ NOVO, C. (2004) "Los misioneros salesianos y el movimiento indígena de Cotopaxi". *Ecuador Debate*, 63: 235-268.
- MARTÍNEZ NOVO, C. (2006) *Who Defines Indigenous? Identities, Development, Intellectuals and the State in Northern Mexico*. New Brunswick: Rutgers University Press.

- MARTÍNEZ NOVO, C. (2007) “¿Es el multiculturalismo estatal un factor de profundización de la democracia en América Latina?: una reflexión desde la etnografía sobre los casos de México y Ecuador”, en BRETÓN, V.; GARCÍA, F.; JOVÉ, A.; VILALTA, M.J. (Eds.): *Ciudadanía y exclusión: Ecuador y España frente al espejo*, Madrid: La Catarata, pp. 182-202.
- MARTÍNEZ NOVO, C. (Ed.) (2009) *Repensando los movimientos indígenas*. Quito: FLACSO.
- MARTÍNEZ NOVO, C. (2011) “Etnodesarrollo en la ‘Revolución Ciudadana’ en Ecuador: avances, ambigüedades y retrocesos”, en PALENZUELA, P.; OLIVI, A. (Eds.): *Desarrollo y etnicidad en los Andes*. Sevilla: Universidad de Sevilla, pp. 173-200.
- MARTÍNEZ NOVO, C. (2013) “The Backlash against Indigenous Rights in Ecuador’s Citizen Revolution”, en EISENSTADT, T.A.; DANIELSON, M.S.; BAILÓN, M. J.; SORROZA, C. (Eds.): *Latin America’s Multicultural Movements*. New York: Oxford University Press, pp. 111-131.
- MARTÍNEZ NOVO, C. (2014 a) “Managing Diversity in Postneoliberal Ecuador.” *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* 19 (1): 103-25.
- MARTÍNEZ NOVO, C. (2014 b) “The Minimization of Indigenous Numbers and the Fragmentation of Civil Society in the 2010 Census in Ecuador.” *Journal of Iberian and Latin American Research* 20(3): 399-422.
- MIJESKI, K. y BECK, S. (2011) *Pachakutik and the Rise and Decline of the Ecuadorian Indigenous Movement*. Athens, OH: Ohio University Press.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE ECUADOR (2011) Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), Publicada en el registro oficial del Ecuador el 31 de Marzo de 2011, [www.educacion.gob.ec](http://www.educacion.gob.ec), (última consulta: diciembre 2012).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE ECUADOR (Marzo 2009) “El gobierno de la Revolución Ciudadana fortalece la educación intercultural bilingüe”, [www.educacion.gob.ec](http://www.educacion.gob.ec), (última consulta: marzo 2009)
- OBSERVATORIO SOBRE DISCRIMINACIÓN RACIAL Y EXCLUSIÓN ÉTNICA (2012) “Las acciones afirmativas y el decreto 60”, *Boletín Informativo*, Abril-Junio, FLACSO, Ecuador.
- OXHORN, P. (2009) “Beyond Neoliberalism? Latin America’s New Crossroads”, en John Burdick, Philip Oxhorn, and Kenneth Roberts (eds.) *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*. New York: Palgrave Macmillan.



- PALENZUELA, P. (2011) “Discursos y practicas del desarrollismo en los Andes ecuatorianos: El proyecto PRODECO en Cotopaxi.” En P. PALENZUELA y A. OLIVI (coord.) *Etnicidad y desarrollo en los Andes*. Sevilla: Universidad de Sevilla, pp. 53-82.
- PETRAS, J.; VELTMETER, H. (2001) “Are Latin American Peasant Movements Still a Force for Change? Some New Paradigms Revisited”. *The Journal of Peasant Studies* 28(2): 83-118.
- POSTERO, N. (2007) *Now We Are Citizens: Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*, Stanford: Stanford University Press.
- POSTERO, N. (2010) “After the Revolution: Shifting Notions of Indigeneity in Evo Morales’s Bolivia”, Ponencia presentada en la conferencia “Repositioning indigeneity in Latin America,” Johns Hopkins University.
- ROBERTS, K. (2012) “The Politics of Declining Inequality”, *LASA Forum* XLIII(3): 11-12.
- SÁNCHEZ-PARGA, J. (2007): *El movimiento indígena ecuatoriano*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- SANTANA, R. (2004) “Cuando las élites dirigentes giran en redondo. El caso de los liderazgos indígenas en Ecuador”, *Ecuador Debate* 61: 235-258.
- SOGGE, D. (2004) *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Barcelona: Icaria.
- TUAZA, L.A. (2011) *La crisis del movimiento indígena ecuatoriano*. Quito: FLACSO.
- WEYLAND, K. (2009) “The Rise of Latin America’s Two Lefts: Insights From Rentier State Theory”, *Comparative Politics*, 41(2): 145-164.
- YASHAR, D.J. (2005) *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. New York: Cambridge University Press.
- YASHAR, D.J. (2007) “Resistance and Identity Politics in an Age of Globalization” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610: 160-181.
- ZAMOSC, L. (2004) “The Indian Movement in Ecuador. From Politics of Influence to Politics of Power”, GREY POSTERO, N.; ZAMOSC, L. (Eds.): *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*. Portland: Sussex Academic Press, pp. 131-157.
- ZAMOSC, L. (2007) “The Indian Movement and Political Democracy in Ecuador”. *Latin American Politics and Society*, 49(3): 1-34.