

#10,00

ICONOS | 11

Revista de FLACSO-Ecuador
No 11. Julio, 2001
ISSN 13901249

Los artículos que se publican
en la revista son de exclusiva
responsabilidad de sus autores,
no reflejan necesariamente el
pensamiento de **ICONOS**

Director de Flacso-Ecuador
Fernando Carrión

Consejo editorial
Felipe Burbano de Lara (Editor)
Edison Hurtado (Co-editor)
Franklin Ramírez
Alicia Torres
Mauro Cerbino
Eduardo Kingman

Producción:
FLACSO-Ecuador

Diseño e ilustraciones:
Antonio Mena

Impresión:
Edimpres S.A.

FLACSO-Ecuador
Ulpiano Páez N 19-26 y Av. Patria
Teléfonos: 232-029/ 030 /031
Fax: 566-139

E-mail: fburbano@flacso.org.ec
ehurtado@flacso.org.ec

ICONOS agradece el auspicio del
Instituto Latinoamericano
de Ciencias Sociales (ILDIS)

FLACSO . Biblioteca

Índice

Coyuntura

6

**Diálogo y poder:
los simulacros de la democracia**

Pablo Dávalos

17

Colombia, Estados Unidos y la seguridad nacional en los países andinos

Adrián Bonilla

Dossier

30

**El saldo social de la década de 1990:
aumento de la pobreza y concentración del ingreso**

SIISE

42

**"Recetas" para todo, trabajo para pocos.
La transformación del trabajo y de la política social en América Latina**

Laura Pautassi

60

**Fenómenos ligados al cambio de las políticas públicas:
el caso del INNFA**

Nathalia Novillo

68

**Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en Ecuador:
un paso hacia la definición de políticas públicas**

Equipo Políticas Públicas, FLACSO

80

**El género en el Estado:
entre el discurso civilizatorio y la ciudadanía**

Gioconda Herrera

89

Sugerencias bibliográficas sobre política social y política pública

Debate

94

La frontera étnica en el espacio de la crítica

Andrés Guerrero

Temas

100

**Los personajes masculinos de Pablo Palacio:
orden y desorden del buen caballero quiteño**

Pierre Lopez



Frontera

126

El zapatismo y la nueva ley indígena en México

Jorge Alonso

110

**¡Chiapas es México! Autonomías indígenas:
luchas políticas con una gramática moral**

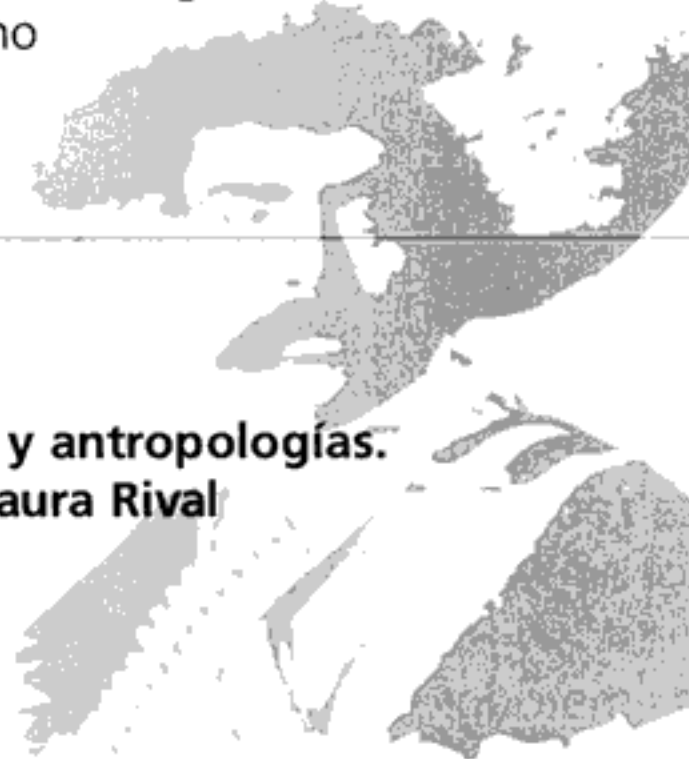
Xochitl Leyva Solano

Diálogo

140

**De antropólogas y antropologías.
un diálogo con Laura Rival**

Alicia Torres



152

Reseñas

164

Sugerencias bibliográficas

168

Contenidos ICONOS 10

Diálogo y poder: los simulacros de la democracia

Pablo Dávalos A.*

Introducción

A mediados del mes de febrero de 2001, el entonces presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, Antonio Vargas, decía en un tono irónico al presidente de la república, Gustavo Noboa, que la CONAIE le garantizaba el cumplimiento de su mandato constitucional. Lo paradójico de la situación es que el presidente de la CONAIE expresaba esto al presidente de la república en el mismo palacio de gobierno y en presencia del gabinete presidencial en pleno. La declaración del presidente de la CONAIE no era un exabrupto, ni se constituía en un desafío abierto a la institucionalidad, era más bien parte de las circunstancias y del juego político por las cuales el propio Gustavo Noboa había accedido al poder. La garantía dada por la CONAIE,

tenían por objetivo evitar la futura confrontación entre el gobierno y el movimiento indígena, y que constaban en una agenda de 23 puntos planteados por los indígenas. A fin de “operativizar” (el neologismo es válido) esta agenda y siguiendo una pauta metodológica establecida por el gobierno de Jamil Mahuad (1998-2000), se conformaron las “Mesas de Diálogo” entre el gobierno y los indios.

El objetivo del presente texto es realizar una lectura crítica a este proceso, en virtud del cual, el movimiento indígena entra en una dinámica que lo agota políticamente, al tiempo que lo subsume dentro de un discurso tecnocrático y focalista que entra en plena contradicción con su objetivo político de constituirse en un referente social. La paradoja estriba en el hecho de que dada la coyuntura política, el mecanismo de diálogo, pilar fundamental de toda sociedad que se quiera democrática, empieza a desgastarse como procedimiento de resolución de conflictos y de búsqueda de consensos, y los indios empiezan a comprender, luego de toda una déca-

por encima de toda norma constitucional y de todo procedimiento democrático, evidenciaba la profunda crisis del sistema de representación política y de su institucionalidad.

La presencia del presidente de la CONAIE en el Palacio de Carondelet, obedeció a la dinámica generada en el levantamiento indígena de fines de enero y comienzos de febrero de 2001. Allí se establecieron un conjunto de procedimientos que

da en la que siempre propusieron el diálogo luego de cada levantamiento, que las vías del diálogo, el consenso, la participación social, son vías clausuradas por la clase política y las elites ecuatorianas ya hace largo tiempo.

Entonces, si esta vía está clausurada, ¿qué otras opciones tiene la democracia ecuatoriana? Las respuestas son evidentes. Si el diálogo, sea en el formato que sea, y bajo la dinámica de cualquier actor social, no logra consolidarse como opción válida para resolver conflictos, entonces queda

* Economista. Profesor del Posgrado en Ciencia Política y Administración Pública de la PUCE.

abierta la vía a la confrontación, al bloqueo y a la imposición autoritaria de la voluntad de los actores sociales y políticos. Lo que en realidad esta en juego cuando se asume el diálogo como opción política es la posibilidad de recrear la democracia, reconociendo la diversidad y pluralidad de intereses de los actores y generando nuevas posibilidades a futuro, en las cuales un eje fundamental está dado, sin duda alguna, en el diálogo.

La conformación del interlocutor: el levantamiento indígena de 1990 y los procesos de diálogo

Las “mesas de diálogo” nacen –o más bien se inscriben como un mecanismo de procesamiento político de conflictos entre los indios y el gobierno– a partir del levantamiento de 1990, aunque el formato de “mesas”, es decir, espacios físicos y operativos con una metodología particular y bajo un esquema determinado previamente, solo se constituye formalmente en 1999 en el gobierno de Jamil Mahuad. En 1990, la forma que asumieron estas mesas fue la constitución de una “comisión mediadora”, generalmente conformada por miembros de la Iglesia Católica y dirigentes de la CONAIE, y en la que participaban de manera directa algunos ministros de Estado –entre ellos el de gobierno– y directivos de entidades públicas.

En 1990 fue la primera vez, luego de la conquista europea, que los indios ocuparon un espacio político con una voz propia y sin el tutelaje de

dios como interlocutores sociales frente al poder en virtud de su nivel de organización, disciplina y capacidad de convocatoria. Para entrar a “dialogar” con el poder, los indios –y cualquier actor social– necesitan primero constituirse como interlocutores, validarse como tales, pero esta validación, a pesar de que su objetivo sea abrir el espacio del diálogo, se da –contradictoriamente– desde posiciones de fuerza. El diálogo solamente se abrirá si la estructura de poder siente amenazada su integridad y su proyecto, y en virtud de esa amenaza, considera prudente flexibilizar sus estrategias de dominación.

Empero, en la coyuntura del levantamiento de 1990 existen aspectos del diálogo que son fundamentales para comprender la emergencia política del movimiento indígena ecuatoriano y que estarán presentes, casi en su misma forma y contenido, en los levantamientos y procesos de diálogos ulteriores a 1990.

En los 16 puntos de la agenda que los indios presentaron en 1990 –denominada desde entonces como “mandato”–, y que eran la base desde la cual se articularía el proceso de diálogo con el gobierno, los indios sumaron a sus demandas particulares –incluida aquella de la indemnización para las víctimas de la represión– una demanda fundamental que involucraba a la estructura misma del Estado-nación: la plurinacionalidad del Estado ecuatoriano. Efectivamente, su primer punto de la demanda de 1990 era la “declaración del Ecuador como Estado plurinacional”.

Asimismo, en esa agenda hay dos puntos que son bastante reveladores de cómo

otros sectores, o fuera de lo que Andrés Guerrero llama la “ventriloquia”. En los procesos de diálogo con el gobierno en 1990, se constituyen como *primus inter pares* frente al poder. Un proceso inédito que incorpora nuevas dinámicas, que abre nuevas interrogantes y que obliga a repensar los contenidos de la democracia, la política y el Estado, al mismo tiempo que proyecta al movimiento indígena como actor válido y referencial dentro del escenario político.

El levantamiento de 1990 constituye a los in-

mo los indígenas empiezan a conformar un discurso que abarca al conjunto de la sociedad y que rebasa una agenda exclusivamente étnica. Por una parte, se demanda la “congelación de los precios de los artículos de primera necesidad” y, de otra parte, se pide “respeto real a los derechos del niño, sin demagogias” (sic).

El diálogo de 1990 articula demandas de tipo étnico, como por ejemplo, recursos para la educación intercultural bilingüe; demandas de tipo cla-

sista, como la resolución de los conflictos agrarios, la condonación de deudas con el Foderuma y el Banco Nacional de Fomento; demandas de tipo político como la declaratoria del Estado Plurinacional; y demandas de tipo social, como aquella del congelamiento de los precios.

Esta será una constante en los diferentes “mandatos” de los levantamientos a lo largo de la década de los noventa. A medida que el movimiento indígena se constituye en un actor político referencial, prioriza de manera estratégica las demandas de tipo social –que involucran al conjunto de la sociedad– por sobre las demandas de tipo étnico. La agenda étnica da paso a una visión política que es concomitante con el proceso de transformación política del movimiento indígena ecuatoriano. Detrás de esta visión está la intención de constituirse en un actor referencial para el conjunto de la sociedad. Para ganar legitimidad y posibilitar esa transición de actor étnico hacia sujeto político, las demandas sociales se privilegian por sobre las demandas étnicas y de clase. Ello se evidenciará en los levantamientos de 1999, en el levantamiento del 21 de enero de 2000 y en el más reciente de febrero de 2001.

Existe otro aspecto fundamental en el proceso de levantamiento y diálogo en 1990 que será una constante a todo lo largo de la década: desde el levantamiento de 1990, los indios eludieron de manera consciente y premeditada al sistema de representación política, a los partidos políticos y a los procedimientos del sistema democrático. Ello obedecería a varias razones: en primer lugar está la búsqueda de legitimidad y credibilidad del levantamiento. Esa legitimidad, paradójicamente, no pasa por el sistema de representación política, sino más bien lo rodea, lo evita y trata de no confundirse ni contaminarse con él. Es una estrategia de carácter defensivo y que evidencia lo corporativo y patrimonial de la democracia ecuatoriana y de su sistema político. Los indios evitaron que su levantamiento sea calificado de “político” en el sentido de que se correspondía a una estrategia de un partido político –en la ocurrencia, un partido extremista– en busca de votos y de popularidad. El mismo presidente de la república de ese enton-

ces, el socialdemócrata Rodrigo Borja, invisibilizó políticamente a los indios cuando expresó: “a estos agitadores irresponsables les pondremos en vereda porque nadie tiene derecho a perturbar la paz en el país y soliviantar a los indígenas y campesinos”¹. El levantamiento era visto como producido por elementos “extraños” al movimiento indio en busca de satisfacer “intereses oscuros” y, además, coincidía con la fecha de las elecciones de medio periodo. El levantamiento, desde la visión del poder, era entonces un acto que obedecía a “intereses políticos” por encima de los intereses de los actores involucrados y del interés nacional. Un argumento que por lo demás ha sido siempre utilizado en contra de cualquier actor social que demande atención.

En segundo lugar está la apreciación de que los conflictos sociales no se procesan al interior del sistema democrático y su sistema de representación política, sino más bien fuera de éste. El sistema de representación política enmascararía la verdadera estructura de poder vigente, en el cual las elites heredadas del sistema de dominación de hacienda seguían viendo al país dentro de las pautas epistemológicas de la dominación étnica.

En tercer lugar está el hecho de que la democracia no había construido sus contrapartes más esenciales en la ciudadanía, menos aún en el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada para los indios. No solo que el sistema democrático era intolerante sino que era también excluyente, autoritario y proclive a la conformación de estructuras clientelares y caudillistas. Dentro de ese sistema, los indios no podían reconocerse como ciudadanos, tampoco podían adscribirse sin reparos a ese sistema democrático que compartía las mismas nociones de exclusión en contra de las cuales se levantaban.

En cuarto lugar estaba esa noción de presidencialismo inherente a la democracia ecuatoriana, que recuerda en la figura del presidente de la república aquella figura del patrón de hacienda. Dentro de los imaginarios simbólicos de los indios, el presidente de la república será la encarnación del poder, de la misma manera que el patrón de hacienda codificaba en su figura las representaciones del poder absoluto. De ahí que siempre se privilegie la negociación directamente con el presidente de la república y no con los ministros de Estado.

1 *El Universo*, Guayaquil, 07-06-1990.

Quizá por ello la coincidencia de fechas en 1990 sea reveladora: el diálogo con los indígenas empezó el 7 y 8 de junio de 1990, las elecciones a medio periodo fueron una semana después, el 17 de junio. ¿Cómo afectó el levantamiento indígena al proceso electoral? La observación de cómo se desarrollaron las elecciones y de quiénes fueron los ganadores de este proceso, lleva a la conclusión de que el levantamiento y el posterior proceso de diálogo, al menos en forma directa, no introdujeron cambio alguno en el sistema de representación política, en la formulación de sus discursos, ni en la readecuación de sus tácticas. En efecto, el partido político que emergió como el triunfador de esas jornadas electorales fue el partido de oposición, el derechista Partido Social Cristiano, que había tenido una posición política identificada con los terratenientes y las facciones más radicales de las elites en contra de los indios durante el levantamiento.

Sin embargo, cabe anotar que la presencia de un acto electoral en el horizonte temporal del levantamiento sirvió precisamente para descalificar al levantamiento indígena². Es curioso el hecho de que el entonces presidente de la república haya hecho una campaña de manera explícita y desde el poder para fortalecer la posición electoral de su partido político, la Izquierda Democrática, y al mismo tiempo haya usado esa práctica política para deslegitimar a los indios y al levantamiento de 1990.

Pero existe otra fecha coincidente con el diálogo de los indios y el gobierno en la coyuntura de 1990, y que estará presente como una desgarradura a todo lo largo de la década de los noventa. El 11 de junio de 1990, en pleno proceso de diálogo con el gobierno y los indios, se realizó una huelga nacional convocada por el Frente Unitario de Trabajadores (FUT). En esta huelga general no existió ningún tipo de armonización ni de discurso, ni a nivel operativo, ni de carácter solidario, ni de

2 Refiriéndose al levantamiento, Miguel Rivadeneira escribía: "El hecho -que debe llamar serenamente a la meditación de los ecuatorianos, gobernantes y gobernados- se produce en vísperas de elecciones nacionales y ello ha dado pábulo a que se sospeche y se denuncie cierta injerencia de agitadores y dirigentes políticos de extrema" (Rivadeneira, Miguel, editorial de *El Comercio*, Quito, 12-06-1999).

coordinación de ninguna especie entre indios y obreros. El acontecimiento se reedita en 2001 cuando el levantamiento indígena del mes de febrero utilizó como presión política sobre el régimen, la convocatoria a una huelga general convocada por el Frente Patriótico.

Por otro lado, en 1990 el régimen socialdemócrata de la Izquierda Democrática, de una forma u otra, habría de responder desde la sintaxis del poder a las demandas de los indios. El diálogo era posible con la condición de que los indios escuchen y callen. En 1990, la OPIP (Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza) planteó la necesidad de una nueva forma de relación entre el Estado y las naciones indígenas³. Esta propuesta generó una inmediata reacción de las élites, del sistema político, del gobierno y de las estructuras de poder. El Estado ecuatoriano, se dijo, es uno solo e indivisible.

Pero la ruptura que provocó el levantamiento de 1990 había sido profunda: aquel Estado-nación era un mito en el caso ecuatoriano, al menos en su forma clásica. La noción de plurinacionalidad del Estado ecuatoriano, planteada por los indios en 1990, es la que abre el espacio de los posibles al traer a la discusión de nuevos temas políticos; además, inaugura la necesidad de una reforma política del Estado. El evento más importante será a fines de la década cuando después del fracaso de los indios en la Asamblea Constituyente de 1998, deciden un asalto al sistema político en su conjunto el 21 de enero del 2000.

Es sintomático el hecho de que la primera for-

3 El acuerdo que la OPIP presentó para la firma con el gobierno socialdemócrata tiene un nombre revelador: "Acuerdo sobre el derecho territorial de los pueblos Quichua, Shiwiar y Achuar de la provincia de Pastaza a suscribirse con el Estado ecuatoriano". La respuesta del presidente Rodrigo Borja en la recepción del documento es también elocuente: "Pero quiero hacer también otro tipo de puntualizaciones y aclaraciones a partir del título del documento que ustedes me entregan. Desde luego que lo voy a leer y estudiar con mucho detenimiento e interés, pero objeto con entera claridad y con entera franqueza el título del documento, porque en el Estado ecuatoriano no cabe un tratado o un acuerdo entre una organización social, que forma parte del pueblo y el Estado ecuatoriano". Citado por Gonzalo Ortiz (Ortiz, Gonzalo, "El problema indígena y el gobierno", en *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, ILDIS, Fundación Friedrich Ebert, Abya-Yala, Quito, 1992, pp. 139).

ma que asumió el “diálogo” –a mediados de 1990– entre gobiernos e indios sea la forma de conceptualizar el Estado-nación. En realidad se trató de un diálogo de sordos, de un desencuentro que se enmascaró dentro de las estrategias políticas de ese entonces. Pero la idea del “diálogo” como posibili-

ese tiempo apropiado, resignificado, la comunidad dialoga.

El diálogo comunitario es el proceso previo para la minga, para la fiesta, para la administración de justicia, para la construcción organizativa, para la reconstrucción cultural y étnica, para la planificación de un levantamiento, para la partici-

p a c i ó n

dad política y como forma procedimental de la democracia quedó planteada en el escenario político.

El diálogo como hermenéutica comunitaria

Si bien el diálogo tiene una forma procedimental que acerca posturas diferentes, que busca acuerdos, que armoniza disonancias, también es cierto que la misma noción de diálogo parte de una determinada concepción del mundo, de una verdadera hermenéutica cuyas pautas epistemológicas y nociones de sentido están dadas justamente por esta cosmovisión. Una cosa es la noción de diálogo que se asume desde las comunidades andinas, y otra es aquel proceso que se produce al interior de sociedades modernas, en las cuales el diálogo parte de una formación categorial históricamente determinada. Ésta no es otra que la del individuo sometido a las coordenadas epistémicas del *rational choice* (elección racional), y que a nivel más fundamental serán aquellas condiciones epistemológicas del *homo economicus*.

En las comunidades indígenas de los pueblos de la serranía ecuatoriana, el diálogo pasa de mecanismo de encuentro para confrontar posiciones y llegar a acuerdos, a forma radical de participación en los asuntos de la comunidad.

El tiempo de la comunidad, en el momento en el que se abre el espacio del diálogo, asume otra dinámica, otra dimensión, se incorpora a las necesidades políticas de la comunidad. Es un tiempo que pertenece a la comunidad en su conjunto, en

electoral, etc.

El diálogo abre un espacio que es a la vez ritual y político. Se inscribe dentro del complejo mundo de las representaciones simbólicas de la comunidad.

Cuando se abre este espacio, las formas rituales y las formas atávicas de la comunidad, se instalan entre sus miembros y generan un marco estructural, una especie de formato, por decirlo de alguna manera, que da sentido a las palabras y a la comunicación humana. Allí la palabra de los mayores, como llaman a los ancianos en la comunidad, tiene un peso socialmente reconocido. Es la voz de la sabiduría de la comunidad, pero es también la voz de la tradición. Y es una voz que atraviesa el tiempo, que llega desde el fondo de la memoria y que indica las pautas epistemológicas por las cuales el diálogo asume sus formas. Es la voz de los ancestros que sigue hablando y apelando a ese fondo, a ese substrato íntimo de la memoria. Pero cuenta también la voz de los más jóvenes, cuenta la voz de las mujeres.

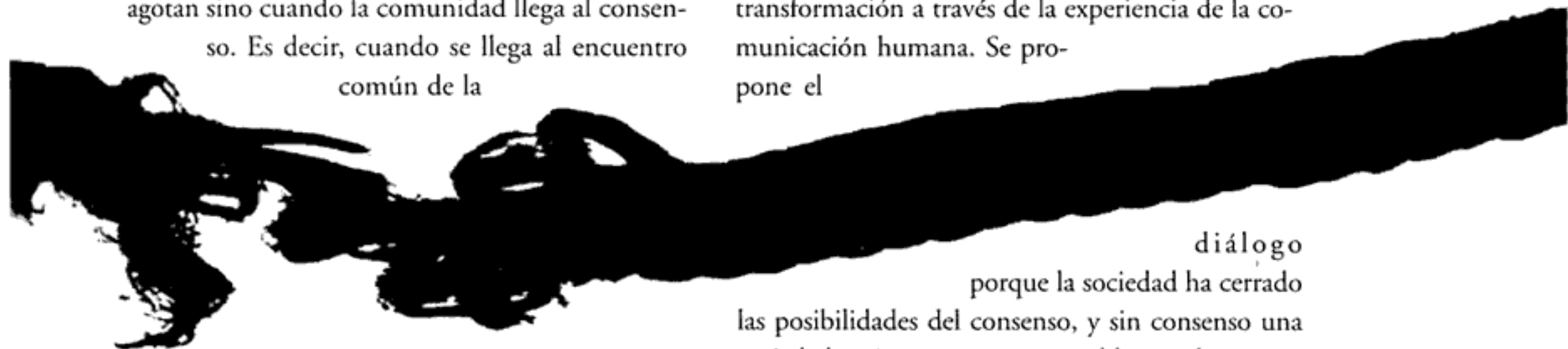
En el diálogo comunitario se abren, a la vez, otros procesos que guardan estrecha relación con la identidad, la cultura y los universos simbólicos de la comunidad. Quizá uno de esos elementos sea la ritualidad de la fiesta y de lo sagrado. El espacio de diálogo que se abre en la comunidad es también un espacio sagrado, pero lo es porque los elementos que lo configuran remiten a una ritualidad que empata, que articula, que estructura la realidad misma de la comunidad dentro de los horizontes de lo sagrado, esto es, el tiempo, la palabra, la tradición, la voz de los mayores, la construcción de sentidos desde el diálogo.

En la concepción indígena andina, el hombre por su misma condición ontológica de *runa*, remite a lo sagrado al igual que lo hace la tierra (*pa-chamama*). La voz humana y el encuentro de la voz humana también releva esa sacralidad, esa concepción unitaria del hombre y su entorno, así como al mismo hombre y su historia.

Es por ello que los espacios de diálogo no se agotan sino cuando la comunidad llega al consenso. Es decir, cuando se llega al encuentro común de la

ción se inscribe dentro de la política, se espera que el resultado final sea finalmente el consenso, y que ese resultado final contribuya a cambiar sustancialmente la realidad, tal es el compromiso de todos los que asumieron el diálogo.

Es por ello que la propuesta de diálogo —que acompaña siempre a un levantamiento— es una propuesta de catarsis social, de reivindicación, de transformación a través de la experiencia de la comunicación humana. Se propone el



palabra humana bajo las posibilidades de un referente y de una significación socialmente aceptadas. Cuando la comunidad ha abierto el espacio del diálogo, se abre dentro de su concepción del tiempo circular, una especie de tiempo dotado de nuevas significaciones, aquellas por las cuales la comunidad se constituye como una unidad de tipo histórico, cultural, pero también política e incluso ontológica.

Con riesgo a exagerar, puede decirse que el diálogo, incluso en la acepción griega del término, constituye una matriz que genera conocimientos y sentidos comunitarios sobre la misma comunidad, sobre su entorno, su presente y su futuro, pero siempre bajo la mirada atenta de los ancestros y del pasado. Es decir, el diálogo es también un espacio epistemológico de construcción de sentidos, de conformación social de criterios de verdad y validación. A través del diálogo la comunidad ejerce su justicia, desde el diálogo la comunidad se regula a sí misma. Desde el diálogo la comuna hace la fiesta, se comunica con la divinidad y, también, ritualiza la política.

El indígena es el sujeto del diálogo comunitario; pero los formatos, por decirlo así, están dados por la comunidad. Cuando la palabra “diálogo” se convierte en presencia política, se le adscribe todas las posibilidades ontológicas que tiene al interior de la comunidad. La apelación al diálogo es una apelación vital, consustancial. Cuando esa apela-

diálogo
porque la sociedad ha cerrado
las posibilidades del consenso, y sin consenso una
sociedad está permanentemente bloqueada.⁴

Por ello, el encuentro de esas dos formas categoriales —aquella del sujeto comunitario y aquella del *homo economicus*— plantean problemas irresolubles de comunicación. Para la sociedad moderna el diálogo es un mecanismo y, por lo tanto, es susceptible de ser instrumentalizado y contextualizado dentro de una estrategia de poder. El diálogo puede convertirse en un dispositivo de poder, en un instrumento que posibilite la adecuación de estrategias en función de intereses de poder.

La formación categorial del *homo economicus*, cuya figura más inmediata es la del consumidor, no posibilita la construcción de un diálogo fuera de la racionalidad del costo-beneficio, fuera de la elección racional. Es bastante difícil que un habitante de un barrio residencial o de un sector urbano moderno dialogue constantemente con sus vecinos sobre los problemas de lo cotidiano y lo contingente. En el mundo urbano moderno la utopía es más bien lo contrario, el aislamiento social, la autarquía individual, el individualismo como condición social de existencia. En esa utopía, el consumidor se transforma en ciudadano; su participación política está dada por la elección que hace de un conjunto de opciones políticas dentro de un mercado electoral. Un conjunto de nociones que

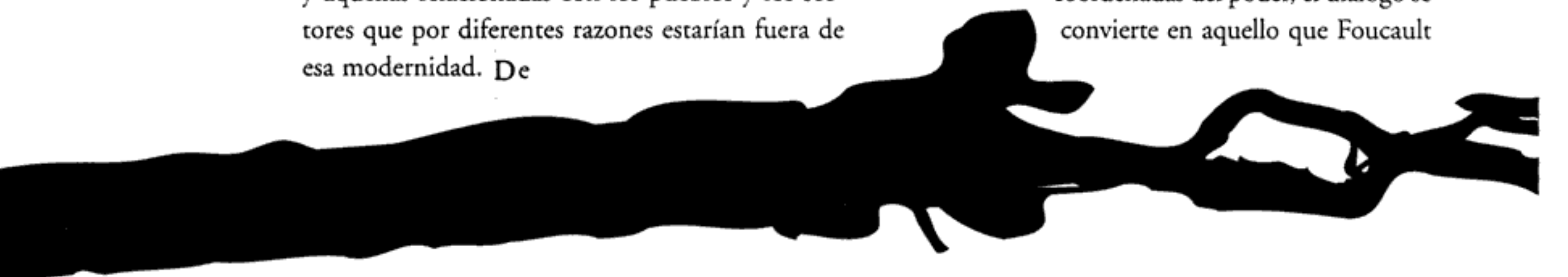
⁴ Cfr. Macas, Luis, “Es necesario un verdadero diálogo nacional para superar la crisis”, en *Boletín ICCI* No. 5, agosto de 1999. Site web: <http://icci.nativeweb.org/boletines>

están totalmente alejadas de las nociones de política, ciudadanía y poder que existe al interior de la comunidad.

Es necesario, entonces, una reflexión más elaborada sobre esas condiciones de tipo más epistémico sobre la construcción de sentidos sociales de comunicación que emergen desde la modernidad, y aquellas relacionadas con los pueblos y los sectores que por diferentes razones estarían fuera de esa modernidad. De

bermas establece una acción estratégica para aquella comunicación orientada más a la manipulación del otro que a lograr una verdadera comunicación.

Esta estructura interpretativa podría servir para establecer una relación teórica y epistémica entre el sentido asignado a la noción de diálogo desde las comunidades indígenas, y aquel utilizado desde el poder. Cuando la intención está dada desde las coordenadas del poder, el diálogo se convierte en aquello que Foucault



todas maneras, se plantea un dilema complejo para nuestra sociedad ¿Dialoga el ciudadano? ¿Se comunica? ¿Cómo empatar, dentro de un mismo proceso de construcción democrática, la episteme de las comunidades andinas y la de las sociedades urbanas y modernas? ¿Cómo conciliarlas? ¿Cómo construir un diálogo que nos acerque, que nos construya en la diferencia y que nos permita reconocernos a nosotros en los otros?

Acción estratégica y acción política: el diálogo como dispositivo de poder

Cuando las comunidades indígenas proponen el mecanismo del diálogo, están hablando en otra prosa, en otra gramática, distinta a aquella del poder. Para garantizar la “comunidad de palabra”, el filósofo alemán Jürgen Habermas propone la “acción comunicativa”, en la cual, los seres humanos podrían generar una sociedad basada en el consenso, la intersubjetividad y las posibilidades ontológicas y deontológicas de la palabra humana. Habermas adscribe cuatro criterios fundamentales a todo acto de comunicación, que él denominará “exigencias de validación cognoscitivamente verificables”, y son: inteligibilidad, veracidad, justicia y sinceridad.

Aquellas condiciones serían el mínimo posible que asegure la comunicación humana, que haría posible la construcción de sentidos desde el consenso, el diálogo y la palabra humana. Pensando en Talcott Parsons y sus teorías de la acción, Ha-

denominaba los dispositivos del poder, es decir, la utilización estratégica de recursos para actuar de tal manera que la resistencia sea virtualmente imposible para el adversario.

El diálogo como dispositivo de poder no posibilita ni el encuentro ni el intercambio de sentidos, significaciones y posibilidades para la comunicación humana. Es un diálogo que puede ir de la estridencia al silencio, pero cuyos criterios de validación están fuera de su propia dinámica, en realidad, residen en las estrategias del poder.

Quizá ello puede ser visualizado en la década de los noventa cuando a causa del levantamiento indígena se produjeron mecanismos de diálogo entre los indios y el gobierno. En 1990 se inauguró el debate sobre la plurinacionalidad en un contexto de incompreensión, manipulación y ocultamiento. Así lo reconoce el dirigente indígena Luis Macas: “mientras que para nosotros el diálogo significaba un espacio valioso para la búsqueda de solución a nuestros problemas, para el gobierno constituyó una estrategia para ganar tiempo y preparar la arremetida en nuestra contra”⁵.

Este uso estratégico del diálogo estuvo presente en la coyuntura de 1990 y ha sido una constante a todo lo largo de la década en la relación entre los indios y el gobierno. En los procesos de diálogo de 1990, el gobierno socialdemócrata buscó la

⁵ Macas, Luis, “El levantamiento visto por sus protagonistas”, en *Indios. Una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, ILDIS, Fundación Friedrich Ebert, Abya-Yala, Quito, 1992, pp. 32.

forma de “comprar” tiempo político, sumergiendo a los indios en una serie de dilataciones, malentendidos y subterfugios legalistas. Uno de los actores fundamentales de ese proceso expresa: “Desde que se inició el diálogo con el gobierno ha habido entorpecimiento permanente, lo que llevó a la ruptura; no ha existido honestidad; el gobierno no ha cumplido con los compromisos que se comprometió el momento en que se abrió al diá-

En la coyuntura de 1994 se logró archivar la Ley de Desarrollo Agrario, sin que medie un proceso de diálogo sino más bien desde posiciones de fuerza y confrontación desde el movimiento indígena. En 1999, las mesas de diálogo del gobierno de Mahuad se caracterizaron por su pomposidad e intrascendencia. No sirvieron para reforzar políticamente al gobierno de Mahuad ni tampoco para proyectar a los in-

logo. En ese sentido, el diálogo no ha sido un mecanismo que busca soluciones. Por el contrario, el régimen lo ha utilizado para amortiguar la protesta del movimiento indígena”⁶.

El diálogo como instrumento que posibilita una estrategia de poder, tal ha sido la constante desde la coyuntura de 1990. En efecto, a propósito de las mesas de diálogo instauradas a partir del levantamiento de febrero de 2001, Ricardo Ulcuango, vicepresidente de la CONAIE y protagonista central de este proceso, expresa: “si el gobierno no da una respuesta hasta esta fecha –fines de junio de 2001–, quiere decir que la propia administración está dirigiendo sus pasos hacia el rompimiento del diálogo”⁷.

En esas condiciones, la ruptura de los procesos de diálogo se inscriben también dentro de este uso estratégico. Los indios están prisioneros de su propia dinámica: ellos fueron quienes propusieron el diálogo, por tanto, son ellos quienes perderían más con su posible ruptura. El sistema político tiene la capacidad de metabolizar las resistencias y adscribirlas dentro de sus coordenadas de dominación. La ruptura de un proceso de diálogo después de un levantamiento, no ha significado un debilitamiento ni de la clase política, ni del sistema de representación político, ni de la institucionalidad. De hecho, la dinámica del diálogo se ha roto a las pocas semanas o meses de concluido un levantamiento. Sucedió en la coyuntura de 1990.

dios a los eventos del 21 de enero de 2000.

El espacio abierto desde el diálogo tiende a cerrarse de manera natural. Un espacio construido de esa manera se revela como incompatible con el sistema político vigente, con las estructuras de poder imperantes. Dentro de esas estructuras de poder, el diálogo, al igual que cualquier otro recurso, se utiliza de manera estratégica para circunscribir la capacidad de acción de los adversarios, para que sus posibilidades de respuesta sean mínimas. En ese sentido, las posibilidades democráticas que tendrían los diálogos abiertos en la coyuntura de febrero de 2001, parecen ser mínimas.

Las mesas de diálogo: el proceso de febrero de 2001

Las mesas de diálogo se constituyen por vez primera durante el gobierno de Jamil Mahuad, a mediados de 1999, y luego de uno de los levantamientos indígenas más fuertes de la década. El *leit motiv* del levantamiento fue la imposición de un duro paquete de ajuste económico. Esta vez, los indios privilegiaron su agenda social sobre su agenda étnica y se convirtieron en el actor social más legítimo y más representativo de la sociedad. Fueron los indios los que impusieron las condiciones y los contenidos de la agenda del diálogo de 1999. Empero, las mesas de diálogo demostraron ser intrascendentes y sus alcances normativos fueron casi nulos.

El levantamiento indígena de febrero de 2001 actualiza nuevamente la dinámica de la conformación de mesas de diálogo entre el gobierno y los in-

⁶ Macas, *ob. cit.*, p. 32.

⁷ Declaraciones de Ricardo Ulcuango: “Indios: el diálogo no satisface”, *El Comercio*, Quito, p. A6, 16-06-01.

dios. Al igual que en oportunidades anteriores, el diálogo fue un mecanismo *ex post* a un levantamiento indígena, es decir, en todo este periodo, que se inicia desde 1990, el diálogo como forma procedimental de la democracia que posibilitaría la resolución de conflictos sin llegar al bloqueo, a la negociación desde posiciones maximalistas, o a la indiferenciación de los interlocutores, no logra consolidarse, no logra permear la estructura del sistema político, no logra entrar dentro de esa estructura y provocar cambios, o al menos sugerirlos.

Pero este proceso de diálogo presenta particularidades que ameritan una reflexión más detenida. Entre estas particularidades podemos resaltar las siguientes:

- a. Las mesas de diálogo abiertas en febrero de 2001 excluyen en la forma y en el contenido la participación de otros actores sociales y otros movimientos. Es la primera vez que se constituye este fenómeno de exclusión provocado desde el mismo movimiento indígena. En ocasiones anteriores, siempre estuvieron representantes de otros actores sociales, especialmente aquellos vinculados a la Coordinadora de Movimientos Sociales, un conjunto de actores cuyas demandas y formas de organización no se adscriben a lo étnico. La paradoja radica en que la agenda de las mesas de diálogo se construye pensando en la sociedad civil en su conjunto. Pero la sociedad civil no está representada. Es una presencia silente que desde su ausencia otorgaría legitimidad al

proceso, tanto de parte de los indios que pretenden constituirse en representación no formal de la sociedad, cuanto del poder que a través de este mecanismo de las mesas de diálogo afirma una supuesta vocación democrática. Ambos actores terminan legitimando el sistema y acotando las posibilidades de su reforma y la inclusión de otros actores dentro del proceso. ¿Por qué esa falta de representación de la sociedad civil en las actuales mesas de diálogo? ¿Por qué los indios no han buscado la forma de incorporar a otros ac-

tores a este proceso? ¿Qué *sindéresis* guarda la consigna del levantamiento de febrero de 2001 –“nada solo para los indios”– con el momento actual de las mesas de diálogo? ¿Por qué los indios no insisten en la presencia de otros sectores? ¿Qué tan conveniente es aislar al movimiento indígena dentro de este proceso? ¿Por qué otros sectores de la sociedad no han reclamado su presencia dentro de las mesas de diálogo?

- b. Esta exclusión de otros actores determina una debilidad fundamental del movimiento indígena ecuatoriano dentro de este proceso: el de su incapacidad de comunicarse con la sociedad en su conjunto, de buscar los mecanismos por los cuales la sociedad pueda participar en las mesas de diálogo a través de sus múltiples actores y desde sus dinámicas particulares. Tanto los indios como el gobierno apuestan a un formato no democrático del diálogo; un formato que anula sus posibilidades de constituirse en un mecanismo social de participación pública en la gestión del gobierno.
- c. El movimiento indígena se presenta a las mesas de diálogo, por vez primera, unido. Las diferentes organizaciones nacionales indígenas y campesinas (CONAIE, CONFEUNASSC, FENOCIN, FEINE, FEI, FENACLE), articulan una estrategia conjunta de presentación y de presión frente al gobierno. Sin embargo, esta unidad de

las organizaciones indígenas parece más de forma que de fondo. Las organizaciones indígenas no han logrado armonizar propuestas conjuntas, lo que se explica por la diferencia en las dinámicas internas de cada organización. Previo al proceso de diálogo debió existir un proceso de discusión al interior y entre cada una de estas organizaciones nacionales indígenas, tal proceso nunca se dio. De hecho, ha sido justamente la presencia de unitaria de las organizacio-

nes nacionales indígenas la que excluyó a otros actores sociales de las mesas de diálogo. Puede decirse que la exclusión a otros sectores, fundamentalmente la Coordinadora de Movimientos Sociales, fue el precio que la CONAIE pagó para mantener la unidad organizativa del movimiento indígena.

- d. El diálogo empieza a agotarse como forma y empieza a convertirse en mecanismo de transacción y negociación política de los indios. La sociedad percibe a los indios como un actor fundamental que tiene una gran capacidad de movilización pero que en última instancia negociará en función de sus propios intereses y no en función social. El diálogo que los indios plantean se mira como un proceso particular que no involucra a toda la sociedad. En el imaginario social, se considera que los indios tienen su propia agenda y sus propias prioridades, y el diálogo es el mecanismo que los indios han estructurado para negociar esta agenda.
- e. Por parte de los indios, existe la percepción de que las mesas de diálogo son intrascendentes para alcanzar acuerdos normativos. Desde que se inició el proceso de las mesas de diálogo, el gobierno ha tenido mayor libertad de acción y de gestión para imponer sus políticas de ajuste y de reforma estructural de carácter neoliberal. Mientras el movimiento indígena se entrampaba en la discusión de los montos de

exista la menor oposición del movimiento indígena.

- f. El formato de las mesas de diálogo diluyó desde sus inicios las posibilidades reales de estas mesas. En primera instancia, se conformó una comisión técnica que sería la encargada de asumir todo el proceso de negociación de los 23 puntos de la agenda de los indios. Una vez negociados cada uno de esos puntos en una comisión técnica, una comisión política sería la encargada de avalizar y garantizar su ejecución. Tal estrategia supuso una concepción en la que los problemas de la sociedad —y por los cuales los indios habían realizado un levantamiento— eran problemas técnicos y no políticos. La comisión técnica excluía a la misma dirigencia indígena que asumía un papel más formal de aprobación y aval. Ello generó una serie de impasses y divergencias al interior del mismo movimiento indígena, que sin saber de qué manera veía acotados sus espacios y reducidas sus posibilidades de acción política. Pero fueron los mismos indios los que generaron la iniciativa y que fue asumida sin reservas desde el poder. De esta manera, los indios cayeron presos de su propia lógica y de su propia adscripción a la formalidad del diálogo.
- g. Los indios entraron a las mesas de diálogo con una agenda cerrada que se definió en la coyuntura del levantamiento de febrero de 2001. Esto les

las indemnizaciones a las víctimas de la represión del último levantamiento, el gobierno pudo negociar el incremento del impuesto al valor agregado, destinar ingentes recursos para un nuevo salvataje bancario al Filanbanco, preparar la discusión de la privatización de las telefónicas estatales, del sector eléctrico y de la seguridad social, aprobar la construcción del oleoducto de crudos pesados, etc. La misma clase política pudo rearticular sus estrategias con miras al próximo periodo electoral, etc. Todas estas acciones se llevaron a efecto sin que

imposibilitó generar nuevas iniciativas y proponer temas que son parte del debate nacional pero que no constaban en la agenda original, como por ejemplo, la construcción del oleoducto de crudos pesados.

- h. La agenda presentada por los indios para el “diálogo” con el gobierno de Gustavo Noboa, no discutían los problemas fundamentales de la sociedad y que son parte del proyecto original de los indios. Así, la propuesta de la plurinacionalidad del Estado ecuatoriano y la necesidad de construir una sociedad intercultural, no constaba en la agenda. De esta manera, la re-

forma política del Estado, que está en pleno proceso de discusión, solamente hablará en aquellos términos definidos desde el poder. Los indios, luego del proceso del 21 de enero de 2000, mediante el cual deslegitimaron a todo el sistema político; pusieron en el centro del debate la necesidad de discutir la reforma política del Estado desde los contenidos de la plurinacionalidad y la interculturalidad. Sin embargo, en la agenda constituida para las mesas de diálogo, no consta en absoluto la más mínima referencia sobre la necesidad de discutir esa reforma política. Asimismo, en la agenda tampoco consta la discusión del modelo económico vigente, signado por la imposición neoliberal. En definitiva, los indios se autoexcluyeron de un debate que forma parte fundamental de su proyecto político.

Conclusiones

Las mesas de diálogo son un proceso contradictorio, paradójico. Son parte de nuestro tiempo político e implican posibilidades y también amenazas. Los procesos de diálogo en los cuales los indios han jugado un rol fundamental se presentan ahora bajo un esquema diferente, aquel de la exclusión, la desmovilización y la falta de democracia. La sociedad no sabe qué está pasando con las mesas de diálogo. No conocemos qué se está transando en nuestro nombre entre los indios y el gobierno allá en las oficinas de la burocracia del Estado. Tenemos algunos fragmentos de información que se filtran en la prensa, pero existe un ambiente casi kafkiano alrededor del diálogo. Sabemos, o más bien, intuimos, que se trata de un proceso fundamental, pero no tenemos la información suficiente y tampoco las posibilidades de actuar o influir dentro de ese proceso.

Constatamos, por otra parte, que existe una separación del diálogo del sistema político. Es cierto, el diálogo puede ser un mecanismo que contri-

buya a consolidar a nuestra democracia desde bases diferentes, que permita la incorporación de nuevas agendas, nuevas prioridades, nuevos actores, pero el sistema político ha demostrado ser impermeable al diálogo, a la participación o a la crítica ciudadana. En momentos en los que el sistema político está tan resquebrajado, la iniciativa del diálogo puede devolvernos la fe en la democracia, en la política. Sin embargo, esa posibilidad corre el riesgo de perderse dentro de la acción corporativa de los actores sociales y de las estrategias de poder de las elites. Se hace necesario, entonces, rescatar el diálogo, convertirlo en un horizonte de posibilidades de nuestro quehacer político cotidiano. En ese sentido, la iniciativa de los indios se revela valiosa.

Las mesas de diálogo entre el gobierno y los indios han generado expectativas que no se van a cumplir, pero que van a actuar como elementos detonantes, explosivos. Los indios van a reclamar por la ineficiencia del diálogo. La dirigencia indígena va a echar la culpa al gobierno y no va a realizar una autocrítica. La culpa siempre es de los demás. Los tiempos electorales y el hecho de ser parte de las expectativas de poder, hace que los indios den prioridad a su propia agenda. Las mesas de diálogo instauradas en el último levantamiento tienen los días contados. Su eficacia política está agotada y los indios están entrando en una dinámica nueva, aquella de la reformulación de estrategias y de cuadros organizativos. Las preguntas que permanecen entonces son: ¿se vislumbra un nuevo levantamiento indígena en el horizonte, esta vez producido por las expectativas no cumplidas por el diálogo? ¿Estamos entrando en una etapa de mayor conflictividad entre el gobierno y los indios? ¿En virtud de su acción estratégica por la cual el diálogo es un dispositivo de poder, no está acaso jugando con fuego el actual régimen? ¿Cómo va a salir del impasse con los indios? ¿Cómo influirán a futuro los resultados de las mesas de diálogo con las decisiones internas de la CONAIE y con el escenario político?