

A partir de la década de 1990 la nueva presencia de los movimientos indígenas en América Latina se desdobló con su entrada en los escenarios políticos propiamente dichos, incluso en las arenas políticas locales. Considerando tales hechos, en este volumen reunimos una serie de estudios sobre la participación de líderes, organizaciones y movimientos indígenas en gobiernos locales, que permitan explorar los alcances y limitaciones de esa presencia, así como los desafíos que esta plantea, tanto para las configuraciones y la institucionalidad política local, como para las propias organizaciones y movimientos. Los estudios cubren experiencias a lo largo de América Latina, desde Chile hasta los municipios autónomos en Chiapas, México.

ISBN 956-8018-33-6



9 789568 018337

MOVIMIENTOS INDÍGENAS Y GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA

WILLEM ASSIES Y HANS GUNDERMANN (EDS.)



HAM

176

EL COLEGIO
DE MICHOACÁN, A.C.

IGWIA
Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas
LINEA EDITORIAL HAM



Este volumen es el resultado de la colaboración iniciada por sus dos editores desde 2002, en el marco de proyectos de investigación complementarios entre sí, propuestos para países y regiones particulares, pero con el interés de darle una contextualización más amplia, nacional y latinoamericana. Por la parte chilena, el Proyecto Fondecyt 1020442 "Sociedad andina: municipio y etnicidad en el norte de Chile" radicado en la Universidad Católica del Norte, se diseñó para estudiar la relación entre pueblos indígenas y municipio en este país. Por el lado mexicano, con sede en el Centro de Estudios Rurales de El Colegio de Michoacán en Zamora, México, se dio impulso al Proyecto Conacyt 45173 "Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina", uno de cuyos aspectos relevantes es el de los gobiernos locales en regiones con presencia de pueblos originarios.

El **Dr. Willem Assies** es investigador-senior afiliado al Van Vollenhoven Institute for Law, Government and Development de la Universidad de Leiden, Holanda. Es coordinador de un proyecto sobre el régimen jurídico de tenencia de tierra en varios países. Sus principales líneas de trabajo y publicaciones abordan la ciudadanía, los movimientos sociales, los movimientos indígenas y el pluralismo jurídico. Correo electrónico: W.J.Assies@LAW.leidenuniv.nl

El **Dr. Hans Gundermann** es investigador del Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo de la Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama, Chile. En el presente dirige un proyecto acerca de migraciones y redes sociales indígenas en Chile. Su principal área de trabajo son los pueblos indígenas de Chile y se interesa por los procesos de emergencia étnica y organización, la democratización a nivel local, los fenómenos de postcomunalidad y las políticas públicas hacia los indígenas. Correo electrónico: hgunder@ucn.cl

MOVIMIENTOS INDÍGENAS
Y GOBIERNOS LOCALES
EN AMÉRICA LATINA

MOVIMIENTOS INDÍGENAS Y GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA

WILLEM ASSIES Y HANS GUNDERMANN (EDS.)



EL COLEGIO
DE MICHOACÁN, A. C.



Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas

LÍNEA EDITORIAL IIAM



LÍNEA EDITORIAL IIAM

Consejo Editorial

Guillaume B. Boccara, Hans Gundermann, Lautaro Núñez

Comité Editorial

Leonor Adán (Universidad Austral)

Alonso Barros (IIAM, Universidad Católica del Norte)

Claudia Briones (Universidad de Buenos Aires)

Richard Burger (Yale University)

Ingrid de Jong (CONICET, Universidad de Buenos Aires)

Rolf Foerster (Universidad de Chile)

Jorge Hidalgo Lehuéde (Universidad de Chile)

Mark Hubbe (IIAM, Universidad Católica del Norte)

José Luis Martínez (Universidad de Chile)

Enrique Mayer (Yale University)

Walter Neves (Universidade de São Paulo)

Frank Salomon (University of Wisconsin-Madison)

Cecilia Sanhueza (IIAM, Universidad Católica del Norte)

Cologero Santoro (Universidad de Tarapacá)

Flora Vilches (IIAM, Universidad Católica del Norte)

PRESENTACIÓN

La línea editorial del Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo (IIAM) está dedicada a publicar estudios de antropología sociocultural, etnohistoria, arqueología y antropología biológica de América Latina, haciendo especial hincapié en las investigaciones interdisciplinarias del área andina en general y de Chile en particular. Se interesa por difundir estudios innovadores realizados tanto por investigadores experimentados como por jóvenes científicos sociales que abren nuevas pistas de investigación. Entre ellos, los alumnos de nuestro programa de magíster y doctorado en antropología correspondiente a la alianza entre la Universidad Católica del Norte y la Universidad de Tarapacá.

Esta propuesta editorial surge durante el Cincuentenario de nuestra Universidad, después de una larga trayectoria de investigaciones arqueológicas asociadas a su proyección museográfica. Junto con la problemática prehistórica, convocamos a inaugurar nuevos temas relacionados con la arqueología colonial, urbana, industrial, ambiental, submarina y forense en una perspectiva que trascienda las fronteras nacionales.

Por otra parte, nuestra línea editorial busca difundir estudios que combinen etnografías rigurosas y detalladas con análisis de índole socioantropológica que permitan dar cuenta de los procesos socioculturales e históricos en sus singularidades y conexiones entre los niveles local, regional, nacional y global. Dentro de ese marco, nos interesa publicar trabajos de etnografía andina que aborden temas tales como las conceptualizaciones indígenas del medio ambiente, el tejido social indígena en sus aspectos comunitarios, translocales y transnacionales, las relaciones entre los Estados nacionales y los pueblos indígenas, el discurso de los derechos en relación a los pueblos indígenas, entre otros. Esto incluye estudiar los procesos de diferenciación e integración socioeconómicas y políticas que aborden las relaciones intra e interétnicas y regionales tomando en cuenta las dinámicas transfronterizas trinacionales que caracterizan a la región.

Mediante la presente línea editorial y desde la locación de nuestra institución en San Pedro de Atacama, esperamos abrir un espacio de reflexión en el norte de Chile y en los Andes del sur, privilegiando una aproximación dinámica de los fenómenos sociales, así como también reflexiva de las prácticas antropológicas y arqueológicas.

LOS EDITORES

GUILLAUME BOCCARA, HANS GUNDERMANN, LAUTARO NÚÑEZ

INSTITUCIONES PARTICIPANTES

- International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, Dinamarca.
- Centro de Estudios Rurales, El Colegio de Michoacán A.C., Michoacán, México
- Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo, Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama, Chile.

MOVIMIENTOS INDÍGENAS Y GOBIERNOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA WILLEM ASSIES Y HANS GUNDERMANN (EDS.)

© Universidad Católica del Norte
Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo, IIAM

Primera edición: agosto de 2007
Línea Editorial IIAM
Inscripción en el Registro de Propiedad Intelectual N° 164391
ISBN 956-8018-33-6

Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo R. P. Gustavo Le Paige s.j.
Email: museospa@ucn.cl – San Pedro de Atacama
Casilla 17, Correo San Pedro de Atacama
Región de Antofagasta – Chile
Tel.: (56 55) 851066
Fax: (56 55) 851002

Diseño: Carlos Altamirano/Ocho Libros Editores
Fotografía de portada: Hans Gundermann

Impreso en Chile / Printed in Chile
Imprenta Salesianos S.A.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida o transmitida, mediante cualquier sistema, sin la expresa autorización de la Universidad Católica del Norte.

ÍNDICE

I. Introducción	11
<i>Willem Assies y Hans Gundermann</i>	
II. Gobiernos locales en distritos rurales indígenas de la sierra sur peruana: Dinámicas de participación y exclusión social	26
<i>Javier Ávila</i>	
III. Políticas aguadas y canalización del poder: Descentralización, gobiernos locales y reconocimiento de los derechos campesinos e indígenas.....	44
<i>Rutgerd Boelens</i>	
IV. Alcaldes y munícipes indígenas en Bolivia, 2002	89
<i>Xavier Albó</i>	
V. Movimientos indígenas y gobiernos locales en la región purépecha de Michoacán, México	119
<i>Luis Ramírez</i>	
VI. Municipios y pueblos indígenas en Chile.....	161
<i>Hans Gundermann</i>	
VII. Levantamiento zapatista, indígenas y municipio en Chiapas, México	199
<i>Gemma van der Haar</i>	
VIII. El camino de los elegidos: Itinerarios, conflictos y contextos de la representación política indígena en Quetzaltenango, Guatemala	226
<i>Gemma Celigueta</i>	
IX. Entre el liderazgo y la representación: Alcances y límites del gobierno local indígena en Tirúa, Chile	258
<i>Joaquín Bascopé</i>	
X. Poder local y movimiento étnico en Villarrica, Chile.....	290
<i>John Durston</i>	
XI. El horizonte del municipio en la dirigencia de las comunidades mapuche del valle de Cayucupil, Chile	328
<i>Rolf Foerster</i>	
XII. Movimiento indígena y gobiernos locales en Ecuador, 1996-2004	356
<i>Santiago Ortiz</i>	
Los autores	377

I

INTRODUCCIÓN

WILLEM ASSIES

HANS GUNDERMANN

Durante las últimas décadas del siglo pasado los movimientos indígenas han logrado una nueva e importante presencia en los escenarios sociopolíticos latinoamericanos. Desde el surgimiento del movimiento katarista en Bolivia, la Federación Shuar en el Ecuador y el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en Colombia en la década de 1970 han aparecido nuevos movimientos indígenas a lo largo y ancho de América Latina, tejiendo redes de movimientos nacionales y supranacionales. Ante las nuevas manifestaciones y reivindicaciones indígenas los Estados latinoamericanos han respondido con posturas renovadas, formalmente dejando atrás las políticas asimilacionistas del indigenismo. Una docena de Estados reformó su Constitución para reconocer la composición multiétnica y pluricultural de su población, e igual número de países latinoamericanos ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes. Este es el único instrumento legal internacional vinculante que consagra importantes derechos para los pueblos indígenas y que proporciona un horizonte de referencia para sus reivindicaciones en la región. Se desencadenó así una dialéctica entre las políticas de identidad, por una parte, y las políticas de reconocimiento, por la otra, que conllevó a un refuerzo mutuo.

A partir de la década de 1990 esa nueva presencia indígena se desdobló con su entrada en los escenarios políticos propiamente dichos. La victoria de Evo Morales Aima en los comicios presidenciales bolivianos de diciembre de 2005 ha sido una de las manifestaciones más recientes y espectaculares de este fenómeno. Sin embargo, no es el único y

podemos apuntar una diversidad de casos como el del Movimiento Pachakutik en el Ecuador, o la participación política de los movimientos indígenas en Colombia, quienes lograron una adhesión bastante más alta que la población indígena del país; solamente el dos por ciento de la población nacional. Asimismo, podemos mencionar el actuar del movimiento zapatista en México que, sin constituirse en un partido, ciertamente impactó y sigue impactando el sistema político del país.

Si bien estos son casos de alta visibilidad de la nueva presencia y participación política de los indígenas, o de la politización de la etnicidad y la etnicización de la política, cabe subrayar que también son epifenómenos de un proceso más sigiloso y más amplio. La relación entre esfuerzos de participación local y movimientos indígenas se da en varios sentidos: descolgándose desde los movimientos hacia los escenarios locales; también escalando desde las limitadas formas de participación existentes hacia modalidades remozadas que en algunos puntos llegan a tocar con los movimientos; también encontrando convergencia en los esfuerzos recíprocos de ampliación de bases y de reelaboraciones locales para una política con sentido étnico. En efecto, pujantes y numerosos, pero anónimos y a veces aislados, en muchos países de la región los indígenas pugnan por ganar presencia en las instituciones políticas locales, como los municipios, de las que históricamente han sido mantenidos al margen.

Considerando tales hechos, en este volumen reunimos una serie de estudios sobre la participación de líderes, organizaciones y movimientos indígenas en gobiernos locales, que permitan explorar los alcances y limitaciones de esa presencia, así como los desafíos que esta plantea, tanto para las configuraciones y la institucionalidad política local, como para las propias organizaciones y movimientos.

El nuevo multiculturalismo latinoamericano

El surgimiento de los nuevos movimientos indígenas se dio en un contexto o coyuntura específica. La nueva capa de dirigentes que surgió en la década de 1970, digamos la primera generación de dirigentes, a menudo fue marcada en su paso por el sistema educacional en expansión y las políticas indigenistas, de mayor o menor intensidad según el país, que fomentaron cierta inclusión en el sistema educacional formal. A la vez, su experiencia y formación a menudo fueron influidas por contactos con organizaciones de izquierda o con aquella Iglesia católica que elabora la Teología de la Liberación. Las políticas de reforma agraria y los cambios en los sistemas de dominación son también un dato relevante, unido a las redes institucionales y sociales, que otorgan condiciones

de emergencia, especialmente en regiones con alta presencia indígena. Cabe mencionar también el apoyo brindado por organizaciones no gubernamentales de desarrollo, alentados todos por la formación de un movimiento transnacional de pueblos indígenas. La apertura democrática, junto con un ambiente internacional con nuevos actores proclives a los pueblos indígenas, sus movimientos y luchas son también hechos favorables. Las décadas de 1980 y 1990 se muestran entonces fértiles en movilizaciones, sostenidas por la emergencia de actores étnicos y en respuesta a amenazas estatales al régimen de derechos sobre la tierra, al desarrollo de políticas neoliberales y su impacto sobre regiones indígenas (desmantelamiento de políticas de desarrollo y apoyo económico para los campesinos; proyectos de inversión que afectan recursos indígenas).

Las políticas de reconocimiento comenzaron a gestarse en la década de los ochenta. Una ola de reformas constitucionales, marcadas por las circunstancias particulares de cada país, se inició con la reforma guatemalteca de 1985. La siguieron Nicaragua (1987), Brasil (1988), Colombia (1991), México (1992 y 2001), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1995), Ecuador (1998) y Venezuela (1999). Reseñando esas reformas Barié (2005: 72) resalta que “la aparición de estos nuevos derechos constitucionales a escala continental es muy diferente a los reconocimientos puntuales de antes. Estas constituciones se distinguen por la mayor participación de las organizaciones indígenas en las asambleas constituyentes, conceptos modernos y una mayor amplitud”. En la opinión de este autor países como Colombia, Ecuador, Venezuela, Paraguay y Brasil están entre los más avanzados en materia de reconocimiento de los derechos indígenas, mientras Argentina, Bolivia, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Perú están bastante avanzados. En cambio, países como Chile, Belice, Guyana Francesa, Surinam, Uruguay, Costa Rica, El Salvador, Guyana y Honduras no reconocen casi ningún tipo de derecho o solo hacen referencias declarativas y endebles. Si bien esto nos proporciona un panorama del reconocimiento formal constitucional de derechos indígenas hay que advertir que en algunos países existe legislación primaria o secundaria bastante avanzada a pesar de formulas constitucionales limitadas, como es el caso de Panamá o de Costa Rica. Finalmente, habría que señalar que la práctica concreta puede distar mucho de la retórica legislativa.

Aún reconociendo el significado simbólico y político del reconocimiento de los derechos indígenas, en los últimos años se ha desarrollado una mirada más crítica sobre los alcances y límites de las políticas de reconocimiento. Se trata de analizar como esas políticas se plasman en el contexto de los ajustes y reformas que han sobrevenido en América Latina durante las últimas décadas. Cabe recordar que en el transcurso de la década

de 1970 sobrevino la crisis final del modelo de desarrollo sustentado en la sustitución de importaciones. Esa crisis abrió el camino hacia las llamadas reformas estructurales de la primera generación, principalmente enfocando la estabilidad macroeconómica, la reducción del Estado, y la desregulación y apertura de los mercados; iniciándose de esta manera el periodo del dominio neoliberal. Por otro lado, esos fueron también los años de liberalización política que desembocó en la instalación de la democracia electoral en los países latinoamericanos. Si la apertura de los mercados y el esfuerzo exportador, alentado por la obligación de pagar la deuda externa, a menudo presentaron nuevos amenazas para los pueblos indígenas, sobre todo porque llevaron a una intensificación de la explotación de recursos naturales dentro de lo que consideran sus tierras y territorios, los procesos de democratización parecieron abrir nuevos espacios de representación y de participación. De hecho, las “transiciones democráticas” a menudo fueron momentos de amplia movilización de una variedad de sectores populares y de promesas por parte de los políticos de dar respuesta a esas expectativas.

Observando la debilidad de los Estados latinoamericanos y la falta de institucionalidad, una nueva preocupación surgió entre las agencias multilaterales. En respuesta a ese diagnóstico comenzaron a alentar las llamadas reformas de la segunda generación, que deberían reforzar la institucionalidad a través de reformas judiciales, la descentralización político-administrativa y la creación de nuevas instituciones; todo ello con el fin de facilitar el funcionamiento del libre mercado. Paradójicamente tal vez, el impulso por parte de las agencias multilaterales a esas reformas iba de la mano con una aceptación interna del multiculturalismo. La cuestión es controvertida ya que a menudo se argumenta que de esa manera las agencias multilaterales buscaron cooptar a los movimientos y líderes indígenas, y así quitar fuerza a movimientos de resistencia hacia sus políticas económicas. Tal multiculturalismo sería, entonces, parte de una estrategia de gobernabilidad. Es en el marco de este debate que se acuñó la noción de “multiculturalismo neoliberal” (Hale, 2002), que acepta algunas demandas culturales pero a la vez rechaza cualquier redistribución de recursos o de poder hacia los indígenas.¹ Sin embargo, Hale argumen-

1 En un sentido similar Hernández, Paz y Sierra (2004) nos hablan del neo-indigenismo mexicano, promovido desde el Estado como una estrategia para neutralizar a los movimientos indígenas contestatarios y simpatizantes del zapatismo. Un ingrediente central de este neo-indigenismo es una remozada aproximación “desarrollista” que busca promover la formación de “capital humano” e impulsar el “desarrollo empresarial” de las comunidades indígenas. Es una forma muy limitada de responder a las demandas indígenas en la cual la “modernización” y el “desarrollo” nuevamente son presentados como la panacea: “como alternativa a la autonomía política y redistribución económica que demandan los pueblos indígenas” (Hernández, Paz y Sierra, 2004: 11).

ta que no debemos sobrestimar la capacidad del multiculturalismo neoliberal de lograr sus objetivos, ni subestimar la capacidad de los movimientos indígenas de subvertir los diseños neoliberales, a condición que los movimientos indígenas logren desarrollar una estrategia bien articulada. De hecho, durante los primeros años del nuevo siglo hemos visto cómo en varios países los movimientos indígenas han optado claramente por una participación política en los escenarios electorales nacionales y se han convertido en los ejes aglutinadores de la oposición contra el neoliberalismo, como es notoriamente el caso en Ecuador y Bolivia.² Dotándose de “brazos” o “instrumentos” políticos los movimientos indígenas se han constituido en actores innovadores en contextos de crisis, fragmentación y pérdida de credibilidad de los sistemas de partidos establecidos. Esas incursiones en los escenarios políticos nacionales han sido precedidos por movimientos de contestación y tentativas de participación a nivel local de diferente índole y alcance en el contexto de las reformas de ajuste estructural de la segunda generación.

Descentralización y multiculturalismo

Interesan aquí las políticas de descentralización y la manera en que se relacionan con las políticas de reconocimiento pues a menudo se pretende que la descentralización crea nuevas oportunidades para la participación indígena en los escenarios locales. El caso de Bolivia y la Ley de Participación Popular de 1994 tal vez es paradigmático en este sentido. Esa ley buscó una descentralización del Estado boliviano hacia el nivel municipal, que hasta entonces casi no tenía existencia efectiva. De hecho, con la Ley de Participación Popular se crearon más de trescientas municipalidades. Al mismo tiempo esa ley buscó dar forma al reconocimiento de las instancias de organización indígena que podrían adquirir personalidad jurídica como Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y así participar en Consejos de Vigilancia a nivel municipal con el propósito de “vigilar” la marcha del gobierno municipal. En un análisis de este proceso de descentralización y reconocimiento de derechos indígenas Ricardo Calla (1999) ha argumentado que para el Estado boliviano la creación de una nueva institucionalidad municipal fue el “núcleo duro” de la ley, mientras la participación social y las derivaciones específicas para el tema indígena constituyeron un núcleo débil y difuso, más bien retórico que efectivo en términos de una redistribución de ingresos impositivos o de poder hacia la población indígena rural. Varios otros analistas coin-

2 Para análisis recientes de los movimientos indígenas latinoamericanos y sus repercusiones políticas véase Postero y Zamose (2004), Yashar (2005) y Van Cott (2005).

cidieron en señalar la estrechez de los espacios de participación indígena abiertos por la Ley de Participación Popular. Sin embargo —como lo demuestra Xavier Albó en su contribución a este volumen—, los movimientos indígenas parecen haberse apropiado de esos espacios y haber logrado una mayor injerencia en los gobiernos locales. Asimismo, proponen nuevas reformas para superar las deficiencias del “núcleo débil” de la Ley de Participación Popular.

Ocupando el extremo conservador, el ejemplo chileno es también ilustrativo de una descentralización (más bien desconcentración) y democratización limitadas, no favorables a una efectiva participación indígena en el ámbito municipal. Pero que, debido a condiciones de formación de comunas en ciertas zonas marginales, insulares o de frontera y/o con alta población indígena, unido a la propia capacidad de sus organizaciones y liderazgos, durante la última década y media ha aumentado la presencia e incluso control indígena de los gobiernos municipales. Gundermann presenta con detalle los avances y los obstáculos que se alzan en este país para una más extendida y profunda participación indígena en sus comunas.

En su contribución a este volumen Rutgerd Boelens discute las estrategias estatales de gobernanza con relación a la descentralización de la gestión del agua y muestra como esas estrategias obvian o encubren la cuestión del poder. Plantea la alternativa de un enfoque de acción colectiva que busca contribuir al empoderamiento de los actores locales, en este caso los indígenas. En su trabajo Boelens demuestra cómo actores locales marginados en los modelos de gestión “estatista”, “mercantil” o de “concertación” resisten y subvierten esas estrategias y logran desarrollar alternativas y construir formas de contrapoder local en defensa de sus intereses y las reglas y formas organizativas para la gestión del agua basadas en una legitimidad “desde abajo” que va en contra de la lógica mercantil de las políticas neoliberales.

Boelens discute la descentralización con relación a la gestión del recurso hídrico pero hay que señalar que durante las últimas décadas la descentralización ha sido impulsada en múltiples ámbitos como parte de una transformación o readaptación del Estado a los nuevos tiempos y las nuevas condiciones económicas bajo el signo de la globalización. La descentralización político-administrativa es ejemplar al respecto y en muchos casos viene envuelta en un discurso de reconocimiento y de multiculturalidad. Mientras el Estado central pasa por un proceso de reforma y disminución que lo deja más bien como un ente regulador, las políticas de descentralización otorgan nuevas responsabilidades a los gobiernos locales. A menudo aumentan los fondos que pueden disponer, pero resulta que en muchos casos las responsabilidades son mayores que los

recursos para enfrentarlas. Sea como sea, la importancia del nivel local de gobierno ha aumentado y con ella las disputas sobre el poder local.

Asimismo, las políticas de descentralización envueltas en un discurso de reconocimiento de la multiculturalidad arrojan varios interrogantes. En primer lugar, particularmente en casos como los de Colombia o Bolivia, la política de descentralización tenía como uno de sus objetivos aumentar la presencia de Estados históricamente débiles en el territorio nacional. Aunque esa nueva presencia al nivel local pudiera traer algunos beneficios para los indígenas, ella también abre las puertas para nuevas formas de intromisión estatal en los asuntos locales. Con la nueva cercanía del Estado aumentan los dispositivos de vigilancia así como las exigencias de cumplir con procedimientos, formalidades y metas de planificación exógenos. A menudo, el inicio de los procesos de descentralización va acompañado de un sinnúmero de reuniones y talleres a fin de concientizar las poblaciones y autoridades locales acerca de sus nuevas responsabilidades. De ahí que, desde el punto de vista de los indígenas, la descentralización siempre se relaciona con el reclamo de autonomía.

Una cuestión relacionada, y tratada en varias contribuciones a este volumen, es la injerencia del sistema político nacional en los escenarios locales. En casi todos los países la participación electoral de candidatos locales está condicionada a su inscripción en listas de los partidos políticos que operan al nivel nacional. Esa exigencia, en un contexto de nueva relevancia de los escenarios políticos locales, está siendo severamente criticada porque la llegada de los partidos y los políticos para hacer proselitismo, buscar candidatos y promover sus agendas partidarias conlleva nuevos fraccionamientos en el nivel local o tiende a exacerbar los faccionalismos ya existentes. Como lo analiza Xavier Albó, fue solamente en las elecciones municipales de 2004, a diez años de la promulgación de la Ley de Participación Popular en Bolivia, que a través de una reforma constitucional se autorizó la participación de los pueblos indígenas y de agrupamientos ciudadanos en esas elecciones sin interferencia de los partidos nacionales. Por su parte, Luis Ramírez discute el caso del municipio de Quiroga en Michoacán, México, en donde se condicionó el ingreso de candidatos para hacer proselitismo a su participación en un debate entre candidatos convocado y organizado por la comunidad. Destaca que este mecanismo funciona como una opción entre la prohibición a los partidos y la absoluta liberalización de las campañas donde los partidos lo atropellan todo. Así estaríamos frente a un “arreglo intercultural” que permitiría un control social local sobre el actuar de los partidos. El caso chileno, discutido por Gundermann, sirve más bien de contraejemplo de lo anterior, aunque cabe recordar

la racionalidad y pragmatismo con que grupos locales y dirigentes pueden maniobrar con el sistema local de relaciones políticas, con los vínculos clientelares y con el posicionamiento y ascenso de liderazgos personalistas, como nos lo recuerda Durston, Bascopé y Foerster en sucesivas contribuciones.

Son pocos los casos en los cuales se reconocen plenamente los “usos y costumbres” de los pueblos indígenas en la designación de sus autoridades; formas de designación que, por ejemplo, conjugan un sistema de cargos, la rotatividad en las posiciones de autoridad y el poder de decisión de una asamblea comunitaria. Según las representaciones, con frecuencia idealizadas, esos sistemas representan una cultura política distinta en la cual posiciones de autoridad son un servicio a la comunidad y no tanto posiciones de poder. La elección según “usos y costumbres” ha sido formalmente reconocida para los resguardos colombianos y los municipios en el estado de Oaxaca en México. Al menos para este último caso existen varios análisis que señalan la dificultad de sustraerse realmente de la injerencia de los partidos y del Estado localmente instalado (Anaya Muñoz, 2003 y 2004; Recondo, 2001). En otros casos, en los cuales no existe un reconocimiento de los “usos y costumbres” a menudo encontramos arreglos locales que de cierta forma “tuercen” las reglas formales impuestas, como en las comunidades bolivianas donde, a pesar del mandato oficial de cinco años, se impone una rotación anual o bianual en las autoridades municipales. Finalmente, podemos consignar la experiencia con la Juntas de Buen Gobierno zapatistas en Chiapas, México, discutidos aquí por Gemma van der Haar, que reflejan una búsqueda creativa de nuevas formas de gobierno, tomando inspiración en prácticas indígenas así como otras fuentes a fin de construir una manera de gobernar que evita la concentración de poder y de conocimientos, y que permita un control social local sobre las autoridades a quienes se exige “mandar obedeciendo”.

Un problema señalado en varios trabajos en este volumen son las formas de marginación de los indígenas del poder local. En su contribución Gemma Celigueta reseña la experiencia histórica de los indígenas con el poder local en la ciudad de Quetzaltenango, Guatemala. Mientras durante la época colonial se pudo mantener ciertas formas de gobierno propio bajo el sistema de gobierno paralelo y subordinado establecido por los colonizadores, con la independencia y los gobiernos republicanos se inauguro un periodo de marginación de los indígenas del poder local en el cual, en el mejor de los casos, fueron admitidos en los últimos escalafones. Asimismo Javier Ávila trata de las dinámicas de exclusión y participación social en la sierra sur del Perú, resaltando las dimensiones económicas, políticas y culturales. Argumenta que la marginación en cada una de esas dimensiones puede coincidir y retroalimentarse, resultando en una “exclusión dura”,

o que puede tomar diversas direcciones y así operar una cierta compensación en un plano para la exclusión o marginación en otro. La región mapuche en el centro sur de Chile y la débil presencia indígena en los gobiernos locales del último siglo constituye también un ejemplo importante. El poder económico basado en el control de la tierra y la política local son controlados por “chilenos” (criollos) y “colonos” (descendientes de migrantes europeos) que relegan a posiciones subordinadas un campesinado mapuche empobrecido y socialmente segmentado.

Otra forma de marginación es abordada en la contribución de Luis Ramírez sobre la región purépecha en el estado de Michoacán, México. Ella descansa en el trazado de las fronteras político-administrativas del estado, de tal manera que es muy difícil que la población indígena pueda influir en el quehacer político en la cabecera municipal, generalmente habitada por una mayoría de mestizos y localizada fuera del área habitada por los indígenas. En el mismo sentido, la situación mapuche hace pensar en un verdadero diseño de distribución espacial de los grupos sociales y el poder, afín y funcional a la dominación étnica: pequeñas ciudades y pueblos desde donde se desarrollan las relaciones económicas, políticas y administrativas con una periferia campesina indígena. Con relación a Bolivia se señala un fenómeno similar y se habla de un “desempoderamiento por fronteras” que refleja la no-coincidencia del mapa político-administrativo y el mapa sociocultural y la consecuente marginación de un sector de la población del escenario político municipal (Booth, Clisby y Widmark, 1997). En el caso michoacano esa realidad ha hecho surgir varias propuestas de remunicipalización a fin de remediar la secular subrepresentación de los indígenas en los gobiernos locales. Se trata por lo tanto de una estrategia de recomposición territorial que facilitaría el acceso de los indígenas al poder municipal. Ramírez también llama la atención sobre la falta de consenso entre los indígenas y entre sus organizaciones acerca de la localización de la sede de gobierno en un nuevo municipio. Sin embargo, no siempre el trazado de las fronteras político-administrativas del Estado es tan desfavorable para los pueblos indígenas. Aymaras, atacameños y quechuas del norte de Chile se vieron, impensadamente, beneficiados con la reforma administrativa que en la segunda mitad de los años setenta impuso el gobierno autoritario, lo que les permite hoy contar con un grupo de comunas cuyos gobiernos municipales han venido controlando desde el retorno a la democracia en 1990.

Asimismo, estos temas nos remiten a la cuestión de la escala del autogobierno o de la autonomía indígena. Si bien los Estados han reconocido ciertos derechos indígenas e incluso la vigencia de sus sistemas de autoridad, al mismo tiempo buscan mantener las formas de autogobierno indígena y sus institucionalidades propias en un

nivel sub-municipal. Así, en México se reconoce la comunidad indígena como nivel de expresión de la autonomía indígena, pero sin siquiera otorgarle personalidad jurídica. Esta sí la pueden adquirir los grupos locales indígenas en Chile (bajo la figura de la Comunidad Indígena), pero su fácil creación ha estimulado los faccionalismos y una competencia más atomizada por los recursos estatales, por lo que en vez de generar mejores niveles de agregación ha tendido a fragmentar las ya precarias y disminuidas entidades comunitarias. En Bolivia, mientras tanto, se reconocen las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) —que puede ser cualquier tipo de organización indígena, campesina o vecinal— a nivel sub-municipal. En el caso de una OTB indígena se puede también crear un Distrito Municipal Indígena con un sub-alcalde indígena, pero las competencias de este funcionario no están definidas y en los hechos el sub-alcalde es totalmente dependiente de la buena voluntad del alcalde municipal. Esa reducción o confinamiento del autogobierno indígena a sus niveles más básicos es el antecedente desde el que se ha intentado ampliar las escalas de la autonomía hacia el nivel municipal, mediante la creación de municipios indígenas, o incluso hacia niveles regionales. Pero solo a veces se hacen presentes en el nivel submunicipal, comunal y regional de organización y autogobierno, manteniendo entre sí relaciones por lo común complejas. En Chile como en otros países se han formado algunas asociaciones de comunidades indígenas, correspondientes con todo o parte de una jurisdicción municipal, donde se busca dar algún rol a figuras y autoridades tradicionales e imprimir algún sello cultural a su funcionamiento. A veces se interesan por ganar prominencia en los gobiernos locales (elegir representantes en el Concejo, ganar la alcaldía), pero en otras se contentan desagregada o unitariamente por mantener alianzas con líderes y grupos no indígenas que les reporten algunos beneficios. La relación con referentes de demanda más amplios —como el Consejo Nacional Aymara, o las llamadas identidades territoriales mapuche discutidas por Joaquín Bascopé en este volumen— no siempre se da y puede no ser fácil (por ejemplo, en algunas comunas mapuche paralelismo en candidaturas a los gobiernos locales para las elecciones de 2004).

Entre lo propio y lo ajeno

Hemos visto que el surgimiento de los nuevos movimientos indígenas de por sí ya refleja y es producto de procesos de cambio entre los indígenas. A final de cuentas, la etnicidad no es algo fijo o una esencia sino un proceso o una perpetua construcción. Asimismo, la entrada de indígenas en los gobiernos locales, sea como consejeros o como

alcaldes implica cambios, o lo que se ha llamado procesos de reorganización étnica que permitan la transformación así como la persistencia de la etnicidad. La entrada en los gobiernos locales no es solo participación en una institucionalidad vigente sino la participación como indígenas y representantes de un movimiento indígena con una visión propia —indígena— de lo que es “buen gobierno”. Se trata de una “puesta en escena” de “lo propio” como un capital político similar a la representación del indígena como ecologista nato a fin de sustentar demandas territoriales. No es tanto cuestión de una simple manipulación instrumental de la identidad, sino de una racionalización y explicitación de la “cosmovisión” o un repertorio cultural hasta entonces implícito. La presentación de nociones sobre gobierno en términos de “mandar obedeciendo”, “la autoridad como servicio a la comunidad y como *cargo*” o el consenso logrado tras largas deliberaciones en una asamblea en vez del gobierno por mayoría es el resultado de políticas reflexivas de la identidad (*reflexive identity politics*) (Eriksen, 2001: 45), no solo con relación a “el otro” sino también con relación a “lo propio”. Para decirlo de otra manera, esas representaciones derivan de una relación intercultural que puede ser más o menos dialógica o conflictiva. Si es más conflictiva las representaciones a menudo suelen convertirse en una suerte de esencialismos estratégicos que finalmente puede llevar a un aislamiento. Sin embargo, aunque el esencialismo estratégico es un recurso político la relación dialógica suele prevalecer como es el caso, por ejemplo, de la participación de las mujeres. Hasta hace pocos años el tema fue obviado haciendo referencia a la complementariedad entre hombres y mujeres en las culturas indígenas, especialmente la andina. Sin embargo, el cuestionamiento de este alegato por parte de “el otro” y sobre todo “la otra” y la toma de conciencia entre mujeres indígenas de la discrepancia entre el discurso y la práctica está resultando en procesos de cambio en los cuales las mujeres indígenas reivindican su pertenencia cultural y al mismo tiempo su derecho de cambiar aspectos de esa cultura que no les conviene. En este sentido la “interculturalidad” es una navaja de doble filo y el concepto ha sido cuestionado; por ejemplo, los indígenas guatemaltecos prefieren la noción de pluriculturalidad (Cojtí, 2002)), no porque rechazan el diálogo intercultural sino porque intuyen que la insistencia sobre la interculturalidad puede esconder relaciones asimétricas entre culturas y puede ser un dispositivo hegemónico. Lo que importa entonces es el control cultural (Bonfil, 1992)).

Ya se anotó que la nueva participación indígena en los gobiernos locales se da en un contexto de descentralización y de políticas de reconocimiento por parte de los Estados. Al respecto, habría que preguntarse cuál es el aporte indígena o ¿qué es lo que hace la diferencia? Cabe señalar que las agencias multilaterales que promueven la

descentralización también proponen un estilo de gobierno y tienen una concepción del “buen gobierno” en el cual la eficiencia juega un papel central. Entienden que en las decisiones sobre el uso de recursos y la producción de bienes y servicios públicos se debe tomar en cuenta las preferencias individuales en el sentido de que los usuarios de esos servicios y bienes son vistos como consumidores. La llamada Nueva Gestión Pública busca introducir mecanismos empresariales o (semi-) mercantiles en la provisión de bienes y servicios públicos. Se cree que promoviendo la competencia entre prestadores de servicios o productores de bienes por la preferencia de los usuarios individuales se logrará mayor eficiencia y que esto sería el marco del “buen gobierno”. El problema con esta propuesta es que se sustituye la deliberación pública sobre los objetivos del gobierno por elecciones individuales de consumidores. Así la *res publica* se vuelve una *res privatizada* y por lo tanto “despolitizada” (véase también Boelens).

En los capítulos que siguen vemos que los movimientos indígenas a menudo buscan un estilo de gobierno bien distinto en el cual la deliberación pública sobre las metas de gobierno juega un papel central. Por ejemplo a través de los mecanismos del presupuesto participativo y de las asambleas amplias, analizados por Santiago Ortiz para el caso ecuatoriano. Aunque la idea del presupuesto participativo no es específicamente “indígena” llama la atención el hecho que los movimientos indígenas estén entre los promotores de este tipo de mecanismos y este estilo de gobierno. Así, la participación indígena en los gobiernos locales plantea nuevos desafíos, no solo para los indígenas sino también para la institucionalidad y el funcionamiento municipal vigente. La institucionalidad municipal a menudo está basada en el modelo de la democracia representativa; modelo que choca con el modelo de democracia participativa comunitaria (con todas sus problemas ya que suele incluir solamente a los jefes de familia). Quizá el movimiento indígena ecuatoriano en conjunción con su “brazo político” es el ejemplo más claro de desarrollo de una filosofía acerca de la transparencia y la rendición de cuentas que va en contra de la cultura política clientelista; aunque no siempre se logra realmente dejar atrás las formas clientelares de hacer política (Collins, 2004). El lema *ama quilla, ama llulla, ama shua* (no ser ocioso, no mentir, no robar) refleja una normatividad para la búsqueda de un nuevo estilo de gobierno, no solo en Ecuador,³ sino también en otros países andinos, mientras fuera de la región andina se busca también desarrollar estilos de gobierno propio, como lo demuestra el trabajo de Gemma Celigueta en este volumen. Aun si en algunos casos esta búsqueda de nuevas formas de gobierno resulta exitosa, lo que se refleja en re-

3 En Ecuador este lema fue incorporado en la Constitución de 1998.

sultados electorales, en otros casos se queda en “buenas intenciones”, como lo dice un dirigente campesino citado por Javier Ávila.

Varios autores en este volumen hacen notar aspectos de la relación entre la población indígena local y sus líderes o representantes. Siempre existe la tentación o la tendencia de constituirse meramente como intermediario (*broker*) y de construir nuevas relaciones de patronaje y clientelismo. En su contribución, John Durston resalta la disyuntiva entre discursos públicos y prácticas privadas que es tan importante para interpretar las tendencias del voto entre los mapuches.

A modo de conclusión

En este volumen reunimos una serie de trabajos que buscan reseñar y analizar experiencias de movimientos y organizaciones indígenas con gobiernos locales en América Latina. Esos trabajos demuestran la variedad de esas experiencias así como sus ambigüedades y búsqueda de alternativas.

En esa introducción hemos esbozado brevemente el surgimiento de los nuevos movimientos indígenas durante las últimas décadas del siglo pasado así como la respuesta estatal a través de políticas de reconocimiento que se dieron en el marco de las reformas del Estado, las políticas de ajuste estructural y las transiciones hacia la democracia electoral. En este contexto las políticas de descentralización son destacables pues proporcionan nuevas oportunidades y anzuelos para los movimientos indígenas, así como desafíos y motivos para la confrontación. Resulta que el multiculturalismo estatal a menudo es muy limitado en el sentido de que en el mejor de los casos propone ayudar a los indígenas a ayudarse a sí mismos, pero sin efectuar una redistribución significativa de recursos ni del poder. Se acuñaron los conceptos de “indigenismo neoliberal” o “neoindigenismo” para caracterizar esa respuesta estatal al surgimiento de los nuevos movimientos indígenas. Sin embargo, en los capítulos que siguen veremos también cómo los movimientos indígenas desafían y buscan rebasar las limitaciones de esas políticas. Los movimientos indígenas desarrollan discursos sobre una gestión pública alternativa a través de la selección y el *aggiornamento* de elementos de su cultura “propia”. Si se trata de “tradiciones”, son “tradiciones vivas” que sirven como recursos en un diálogo intercultural y una lucha por la hegemonía.

Los textos en este volumen demuestran las correspondencias y no correspondencias entre los discursos y las prácticas cotidianas. Sin embargo, creemos que a pesar de las muchas ambigüedades las experiencias con gobiernos locales han contribuido a la

consolidación de los movimientos indígenas en varios países y su proyección a niveles supralocales. Así, al inicio del nuevo siglo los movimientos indígenas se han consolidado como importantes actores sociales y políticos en el escenario latinoamericano y a menudo como uno de los más importantes movimientos de protesta contra el modelo neoliberal en sus diversas dimensiones (económica, política, cultural). Esa consolidación plantea nuevos retos en el sentido de pasar de la "protesta a la propuesta", sobre todo en los casos en los cuales indígenas llegaron a puestos importantes de gobierno o incluso a la Presidencia. El reto es entonces "hacer la diferencia". Veremos en el futuro que si esto no es fácil, tampoco es imposible, incluso a pesar de un entorno poco auspicioso. En las condiciones actuales, al menos en algunos países, este entorno parece estar cambiando con el debilitamiento de los esquemas políticos tradicionales y el descrédito cada vez más evidente del neoliberalismo. Tal vez no existe un modelo alternativo como tampoco existe un modelo alternativo para el gobierno local. Los textos en este libro más bien sugieren que andando se hace el camino.

Bibliografía

- ALBÓ, Xavier**
2004 "Ethnic Identity and Politics in the Central Andes: The Cases of Bolivia, Ecuador and Peru", en Burt, Jo Marie y Philip Mauceri (eds.) *Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 17-37.
- ANAYA MUÑOZ, Alejandro**
2004 "The emergence and development of the politics of recognition of cultural diversity and indigenous rights in Mexico: Chiapas and Oaxaca in comparative perspective", paper delivered at the 2004 Conference of the Society of Latin American Studies, April 2004, University of Leiden, Netherlands.
2003 "La política del reconocimiento en Oaxaca: la preservación de una gobernabilidad priista y el desarrollo del proyecto de autonomía indígena en el estado", *Relaciones, Estudios de Historia y Sociedad*, XXIV, 96, pp. 267-304.
- ASSIES, Willem**
1999 "Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina", en Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.) *El reto de la diversidad: Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 21-55.
- BARIE, Cletus Gregor**
2003 *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: Un panorama*. La Paz: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2ª edición).

- BONFIL BATALLA, Guillermo**
1992 *Pensar nuestra cultura*. México: Alianza Editorial (2ª edición).
- BOOTH, David, Suzanne Clisby y Charlotta Widmark**
1997 *Popular Participation: Democratizing the State in Rural Bolivia*. Stockholm: SIDA.
- CALLA, Ricardo**
1999 "Indígenas, Ley de Participación Popular y cambios de gobierno en Bolivia (1994-1998)", en Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.) *El reto de la diversidad: Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 149-179.
- COJTI CUXIL, Demetrio**
2002 "Educational Reform in Guatemala: Lessons from Negotiations between Indigenous Civil Society and the State", en Sieder, Rachel (ed.) *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. Houndmills: Palgrave MacMillan, pp. 103-128.
- COLLINS, Jennifer**
2004 "Linking Movement and Electoral Politics: Ecuador's Indigenous Movement and the Rise of Pachakutik", en Burt, Jo Marie y Philip Mauceri (eds.) *Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 38-57.
- ERIKSEN, Thomas Hylland**
2001 "Ethnic Identity, National Identity, and Intergroup Conflict: The Significance of Personal Experiences", en Ashmore, Richard D., Lee Jussim y David Wilder (eds.) *Social Identity, Intergroup Conflict, and Conflict Reduction*. Oxford, New York: Oxford University Press, pp. 42-68.
- GREY POSTERO, Nancy y León Zamosc (eds.)**
2004 *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*. Brighton, Portland: Sussex Academic Press.
- HERNÁNDEZ, Rosalva Aída, Sarela Paz y María Teresa Sierra**
2004 "Introducción", en Hernández, Rosalva Aída, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coords.) *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: Neoindigenismo, legalidad e identidad*. México: CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, pp. 7-24.
- RECONDO, David**
2001 "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca", en Lourdes de León Pasquel (coord.) *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*. México: CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, pp. 91-113.
- VAN COTT, Donna Lee**
2005 *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- YASHAR, Deborah J.**
2005 *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.

II

GOBIERNOS LOCALES EN DISTRITOS RURALES INDÍGENAS DE LA SIERRA SUR PERUANA: DINÁMICAS DE PARTICIPACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL

JAVIER ÁVILA

Introducción

El presente artículo desarrolla una reflexión sobre la problemática de la participación ciudadana y exclusión social en municipios rurales de la sierra sur peruana, una región de población mayoritariamente rural e indígena. Específicamente, analiza esta problemática en dos distritos rurales de Apurímac (Haquira y Huaccana) y dos distritos rurales del Cusco (Colquemarca y Limatambo). El objetivo es desarrollar una reflexión sobre las nexos entre etnicidad, participación ciudadana y exclusión social, en torno a los gobiernos locales, específicamente en los actuales tiempos en los que se habla de una mayor "apertura y democratización" de los mismos. También busca desarrollar una breve descripción etnográfica sobre los "cuellos de botella" que dificultan la participación de los campesinos en las experiencias de participación desarrolladas en torno a los gobiernos locales.

El artículo está compuesto de cinco partes. En la primera se presenta el enfoque teórico desde el cual abordamos el tema de la participación. En la segunda nuestro enfoque sobre el tema de la exclusión social. En la tercera la manera en que asumimos como se puede comprender la relación entre participación y exclusión en contextos rurales de alta exclusión étnica como el de la sierra sur peruana. En la cuarta se presenta una breve caracterización de las dinámicas de exclusión social en la sierra sur. En la última se busca poner énfasis, desde el registro etnográfico, en los "cuellos de botella" que enfrentan las

experiencias de participación en municipios distritales rurales de la región. Finalmente, se proponen conclusiones sobre la relación entre participación y exclusión social en gobiernos locales del Perú.

Participación ciudadana

En lo fundamental, participación ciudadana se refiere a la acción colectiva y organizada de la ciudadanía en la esfera pública, más allá de los mecanismos habituales de la democracia representativa (Cunill, 1991). Existe un consenso en afirmar que la participación ciudadana promueve prácticas y valores democráticos, así como condiciones favorables para el desarrollo social, económico, político y cultural de una localidad (Klisberg, 2001). La participación se relaciona con el concepto de sociedad civil, entendida esta como aquel espacio participativo no cubierto por el Estado o los partidos políticos que permite ampliar la representatividad de la sociedad en la esfera pública y que buscan incidir: a) sobre la propia sociedad, b) el Estado y c) el sistema político (Alvitzer, 1999; Cohen y Arato, 1992). Ciertamente, al hablar de sociedad civil no se incluye al conjunto de la sociedad, en la medida en que buena parte de ella —aun cuando esté organizada— solo se propone velar por los intereses inmediatos de sus integrantes, sin intervenir en otros actores sociales ni en el Estado. Sociedad civil tampoco incluye a los partidos políticos, en la medida en que ellos son parte del sistema político y, en tanto tales, instrumentos y espacios de lo público, precisamente sobre los cuales la sociedad civil pretende influir.

Participación y sociedad civil se relacionan también con el concepto de ciudadanía. Sin embargo, conviene diferenciar un aspecto importante: no puede haber sociedad civil sin ciudadanía, pero sí puede haber ciudadanía sin sociedad civil. ¿Cuál es la diferencia? Fundamentalmente, ésta se refiere a los dos aspectos de la condición ciudadana: a) los derechos y b) los deberes. Conviene tomar en cuenta la idea de Bottomore (1992) para distinguir entre ciudadanía formal, definida como la membresía a un Estado Nación, de ciudadanía sustantiva, referida a la disposición de derechos y a su capacidad de ejecución con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Marshall en relación a la ciudadanía cívica, política y social. En este aspecto se relacionan los conceptos de ciudadanía y participación. El reconocimiento de derechos ciudadanos es una condición necesaria pero no suficiente para hablar de participación, ya que esta última se refiere, sobre todo, al ejercicio de deberes ciudadanos. En ese sentido, hablar de participación es hablar del ejercicio de una ciudadanía activa.

Ahora bien, la relación entre participación, sociedad civil y ciudadanía no es un proceso evolutivo simple o mecánico. Todo lo contrario, es uno muy complejo y heterogéneo, bastante relacionado con el contexto social e histórico en el cual se desarrolla. En ese sentido, conviene recordar que cada sociedad tiene su propia historia para la construcción de sus derechos ciudadanos, que ha recorrido sus propios caminos para conquistarlos. En ocasiones, las trayectorias de algunos países, como los de Europa, son similares, pero en otras difieren de forma significativa. Por ejemplo, Marshall (1964) ha señalado que en Europa occidental emergieron, primero, en el siglo XVIII, los derechos civiles agrupados en torno a la idea de libertad. Luego, en el siglo XIX, los derechos políticos vinculados a la participación política ampliada del pueblo a través del sufragio universal. Finalmente, en el siglo XX, los derechos sociales, que tienen que ver con la participación en el bienestar producido por la colectividad.

En el caso peruano Sinesio López (1998) ha señalado la existencia de otro derrotero. Luego de una liberalización limitada y trunca que buscó dar a luz los derechos civiles en las tres primeras décadas del siglo XX, emergió vigorosamente, por los cincuenta, la demanda de los derechos sociales (de tierra, educación, salud, vivienda, laborales), desde los cuales se exigían también los derechos civiles y políticos. La constatación de López es que esta prioridad de los derechos sociales no obedece a la abundante riqueza en la que pueden participar las clases populares (como ocurrió en la Europa del siglo XX) sino, por el contrario, a la pobreza extrema y las discriminaciones y desigualdades sociales, que imponen sus propias urgencias. También, a diferencia del hecho que la ciudadanía europea fue resultado de la capacidad de integración de las clases populares por parte de las elites para formar una comunidad política nacional, en el Perú se trata fundamentalmente de un proceso de construcción "desde abajo", que no habría logrado culminar todavía en la conformación de una comunidad nacional.

Estos procesos diferenciados sobre construcción de ciudadanía y sociedad civil nos obliga a poner "en contexto" buena parte del actual debate sobre participación ciudadana. Vale decir, una cosa es hablar de participación en sociedades que tienen ciudadanos de "primera clase" y otra es hablar de participación en sociedades que tienen, mayoritariamente, ciudadanos de "segunda clase", como es el caso de Perú, un país en donde las inequidades y exclusiones han construido una de las pirámides sociales con las mayores "desigualdades persistentes" del mundo.¹

¹ Véase Charles Tilly, *La desigualdad persistente*. Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2000.

Exclusión social

Una idea extendida sobre exclusión es aquella que sostiene que mientras un grupo está incluido otro no lo está. Al hablar de exclusión social por lo general se ha considerado que la condición de incluido o excluido es producto de la existencia de "estructuras". En nuestra tradición académica han existido varias corrientes de análisis ubicadas en esta perspectiva, como las teorías de la modernización de los cincuenta, de la dependencia y marginalidad de los sesenta o el marxismo de los setenta y ochenta. En resumidas cuentas, estos enfoques tienen en común ubicar el tema de la inclusión y exclusión como producto de la existencia de dicotomías absolutas del tipo moderno/tradicional, integrado/marginal o hegemónico/subalterno.

Sin embargo, el tema de la exclusión resulta más complejo y variado. Más allá de dicotomías absolutas, lo cierto es que se ha constatado que, aun en los contextos de mayor exclusión, las personas tienen espacios de socialización e interacción con los "incluidos" a través de instituciones y redes sociales. También capacidad de agencia para empoderarse, convertirse en actor social y desarrollar diversas estrategias para su integración.² De esta manera, es necesario reconocer que la exclusión social, ciertamente, es una condición estructural, pero no absolutamente determinante. Existen también posibilidades para que los excluidos tengan un margen de maniobra en su beneficio.

Entonces, si aceptamos que existen espacios de maniobra y niveles mínimos de integración aun entre los más excluidos, se deriva también que el tema de la exclusión social no solo puede aludir al estar "adentro o afuera" de una condición estructural, sino más bien a los diferentes grados de integración que establecen los sujetos sociales sobre la base de ese trasfondo estructural. Desde esta perspectiva, asumimos que exclusión social se refiere, más que a la ausencia de vínculos de integración, a la calidad de esta, que bien puede entenderse como parcial o deficitaria. De esta manera, exclusión social se refiere a la poca o nula capacidad de integración que tienen las personas en determinados ámbitos de la vida social.

En el Perú son pocos los trabajos desarrollados específicamente sobre el tema de la exclusión social. En uno de los últimos estudios sobre el tema, Adolfo Figueroa, Teófilo Altamirano y Dennis Sulmont señalan que la exclusión se refiere "a la acción y efecto de impedir la participación de ciertos grupos sociales en aspectos considerados valiosos

² Véase, por ejemplo, el libro de Larissa Lomnitz *Como sobreviven los marginados*, Ed. Siglo XXI. México, 1976. La evidencia empírica al respecto tiene larga data en nuestra academia, como lo han demostrado los estudios sobre migración en la ciudad y las redes ciudad-campo.

de la vida colectiva" (Figueroa, Altamirano y Sulmont, 1996). Estos autores distinguen al interior de la exclusión social tres ámbitos de análisis: a) la exclusión económica, b) la exclusión política y c) la exclusión cultural. La exclusión económica se define en relación con la capacidad, en términos de dificultad, que tienen los sujetos para insertarse y desarrollarse dentro del proceso económico. La exclusión política se define según la capacidad limitada de los sujetos para ejercer sus derechos y deberes ciudadanos. Por último, la exclusión cultural se expresa en la marginación de ciertos sectores que no comparten los códigos básicos necesarios para comunicarse e interactuar adecuadamente en la colectividad mayor, lo cual genera la discriminación de ciertas categorías de personas que son percibidas como "inferiores".

Sin embargo, para estos autores, la exclusión en una dimensión puede ser contrarrestada por modalidades de integración en otras. Es el caso, por ejemplo, de la integración ciudadana, la cual amortigua en parte las desigualdades económicas y la discriminación étnica o racial. O también es el caso de la integración económica, que relativiza la discriminación étnica. Las formas específicas de exclusión señaladas también pueden interactuar negativamente unas sobre otras. El proceso mediante el cual estas formas de exclusión se retroalimentan mutuamente es denominado "exclusión dura".

Participación ciudadana y exclusión social en ámbitos rurales

La participación ciudadana no es algo que se desarrolle de manera "natural" o "espontánea" o que se produzca solo por la existencia de "condiciones objetivas" que la favorezcan. Por el contrario, la participación es un proceso de construcción social que depende mucho de las necesidades, intereses, motivaciones y capacidades para movilizar recursos que tienen las personas en un contexto determinado (Tanaka, 2001). Esta perspectiva constructivista problematiza el análisis de la participación ciudadana y señala, en primer lugar, que las razones por las cuales las personas participan son muy variadas y, en ciertos casos, complejas.

¿Por qué las personas participan? Las motivaciones pueden ser variadas, pero, por lo general, estas se relacionan con la naturaleza de las necesidades e intereses existentes en un contexto determinado. Tanaka señala que tomando en cuenta el ámbito en el cual se desarrollan, los intereses pueden ser clasificados, grosso modo, en públicos y semipúblicos. Cuando los intereses son semipúblicos, se refiere a la existencia de necesidades y demandas que involucran solo de manera directa a una parte de la población

de la localidad o a un grupo de interés. Por el contrario, cuando son públicos, se refiere a necesidades y demandas que involucran al conjunto de la población. En teoría, se podría suponer que cuando la motivación para participar responde a un interés semipúblico, las personas que se movilizarán serán, fundamentalmente, aquellas que se encuentren directamente involucradas. Cuando la motivación para la participación responde a un interés público, se podría suponer que la movilización será mucho mayor e involucraría a más sectores de la localidad, incluso en ocasiones al conjunto de esta (Tanaka, *op. cit.*).

No obstante, las personas no participan desde una condición social similar. Todo lo contrario, por regla general existen diferencias y desigualdades de clase, etnicidad, género y generación al interior de los grupos que conforman la población de una localidad, así como desiguales niveles de acumulación de capital social (redes), cultural (conocimientos) y simbólico (legitimidad). Estas diferencias y desigualdades se aprecian con mayor nitidez cuando se pregunta por el "Quién y el Cómo" de la participación. Es evidente que no todas las personas pueden —ni deben— participar de igual manera. Cada experiencia de participación tiene sus propios requerimientos de especialización y representación. Por ejemplo, cuando los requerimientos de especialización para la participación son mínimos —como el requerimiento de mano de obra para la construcción de un camino promovido por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), o para la siembra de plántones en alguna ladera— la participación tiene una capacidad de integración muy extendida más allá de las variables locales de exclusión social. Sin embargo, cuando los requerimientos de especialización son mayores (la elaboración de diagnósticos, proyectos de desarrollo o presupuestos participativos) existe una menor capacidad de integración por ser una actividad más especializada, y el peso de las variables de exclusión es mayor.

No obstante, aun en los sistemas políticos más democráticos existe un primer nivel natural de exclusión, derivado de la imposibilidad de ejercicio de formas de participación directa. Este consiste en la separación de la mayoría de la población del ejercicio directo de la gestión política, en cualquier nivel, local, provincial o nacional. No todos pueden tener acceso a los cargos de elección y no todos pueden aspirar a ser elegidos.

Las causas de este nivel de exclusión política están legitimadas en el discurso corriente de la democracia representativa, en donde los individuos delegan —en teoría no renuncian— en los representantes su poder de decidir sobre asuntos pú-

blicos. Desde la filosofía política, la tesis del contrato social moderno reconoce como principio de orden e integración social la posibilidad de los individuos de hacerse representar por otros en el ejercicio del poder público. Nadie queda así excluido de la soberanía del poder, que tampoco pertenecería a nadie en particular, sino a la construcción colectiva generalmente enunciada como "pueblo".

Ahora bien, este primer nivel de exclusión "natural", propia de la democracia representativa, se muestra más problemático en escenarios de alta desigualdad y exclusión económica y cultural como es el caso del Perú. Específicamente, en varios segmentos de su sociedad rural, donde el proceso de construcción de ciudadanía presentan un perfil de "baja intensidad". Citando nuevamente el estudio de Sinesio López (*op. cit.*), entre sus conclusiones este autor ha señalado sobre los distritos rurales del Perú lo siguiente: a) la existencia de una alta relación inversa entre pobreza y niveles de ciudadanía y b) la existencia de una relación directa entre pobreza y brechas ciudadanas. Es decir, las personas ubicadas en los distritos más pobres, especialmente los de extrema pobreza, tienen un menor nivel de ciudadanía y una menor consistencia ciudadana. Esas personas son generalmente ciudadanos de segunda clase, en donde se encuentran las más altas brechas ciudadanas que responderían a las variables clásicas de clase, etnicidad y género.

En estos distritos la existencia de mecanismos de exclusión política no es solo resultado de la delegación de poder de decisión en los representantes políticos, sino también producto de la existencia de altas desigualdades ciudadanas de clase, etnicidad y género, que reproducen al interior de los sistemas políticos locales dinámicas de "exclusión dura". En estos contextos, el proceso de toma de decisiones políticas se presenta opaco para el ciudadano común. Los márgenes para el desarrollo de una condición de ciudadanía activa, más involucrada en los asuntos públicos, se muestran estrechos y lejanos.

El manejo de los asuntos públicos aparece como cosa de una pequeña elite ubicada en el vértice de la pirámide de exclusión social local. Por parte de las autoridades no hay ofertas de apertura y rendición de cuentas. Por parte de la población no hay pedidos por mayores cuotas de participación. Esto contribuye al aislamiento de la ciudadanía respecto a "lo político", que aparece también como sinónimo de corrupción. Paradójicamente, este distanciamiento sobre lo político contribuye a que las autoridades desarrollen con mayores márgenes de libertad conductas patrimoniales, que se expresan, por ejemplo, en la gestión pública por redes de parentesco, compadrazgo o la recurrencia masiva de prácticas clientelistas.

La sierra sur: dinámicas de exclusión social

Décadas atrás, la región era tierra de indios y mistis, de siervos y señores. En esta predominaba el *gamonalismo*³ como forma de organización del poder; una suerte de sistema de "administración étnica" caracterizado por un alto grado de privatización del poder y exclusión sociocultural. Se trataba de un contexto de "dominación total" (Portocarrero, 1993), el mismo que fue debilitándose a medida que en la zona se iban desarrollando la migración, escolarización, organización e inserción de las poblaciones campesinas al mercado. La reforma agraria de los setenta significó la desaparición de la figura del terrateniente en el distrito. Sin embargo, este proceso no significó necesariamente la desaparición del gamonalismo como sistema, ya que otros sectores sociales de la provincia (comerciantes, tinterillos, campesinos ricos, burócratas, policías) se empeñaban en seguir reconstruyendo la diferencia con ladrillos del sistema anterior, dificultando el tránsito desde el mundo gamonal a una nueva comunidad de ciudadanos (Manrique, 2002).

En ese sentido, las variables de clase, etnicidad y género juegan un rol importante en los circuitos de exclusión sociocultural existentes en la sierra sur peruana. Estos circuitos se encuentran muy relacionados con la brecha ciudad-campo existente entre ciudades intermedias y poblados rurales y comunidades campesinas de su entorno. La "visibilidad" del peso de las variables clase, etnicidad y género resulta evidente en la medida que se va desde el espacio urbano de la capital de provincia al semiurbano de la capital de distrito y el rural de alguna comunidad campesina y sus anexos. En el ámbito más urbano, encontramos a los sectores de la población con mayor manejo del castellano y educación escolar, así como más acceso a la información local y regional. También más capacidad de consumo cultural debido a la mayor oferta de medios de comunicación. El panorama contrario lo observamos en el extremo más rural, donde la débil presencia del sistema educativo se junta con la ausencia de medios de comunicación y las distancias geográficas.

En regiones como Ayacucho, Huancavelica y Apurímac la guerra interna pulverizó el tejido social de la región, fundamentalmente del ámbito rural. Esto se evidenció en la virtual desactivación de muchos municipios distritales durante el periodo de violencia, en la desaparición o desplazamiento de la capa de dirigentes sociales, líderes de partidos políticos y autoridades locales, en el trastocamiento de las actividades económicas de supervivencia y el debilitamiento de las organizaciones sociales.

3. "una configuración política jerarquizada, un conglomerado de instituciones y vínculos sociales heterogéneos, en cuyo ápice trona siempre el patrón" (Guerrero, 1993).

En ese sentido, es claro que la violencia marcó un “antes” y “después” en las zonas rurales de la sierra sur. “Antes”, los entrevistados señalaron que predominaba un orden social altamente jerárquico, en donde el factor étnico era una variable fundamental de exclusión. El panorama descrito por los informantes en nuestro trabajo de campo hacía recordar las descripciones clásicas del gamonalismo hechas por las novelas de Arguedas hace cuarenta años. Tanto en Haquira como en Huaccana (Apurímac) el término quechua *llactataytas* (Padres del pueblo) refiere a la antigua clase gamonal que controlaba el poder local y hacía de intermediaria entre el mundo campesino y la sociedad nacional. El poder de los *llactataytas* concuerda con un sistema muy similar al descrito por el antropólogo ecuatoriano Andrés Guerrero como “administración étnica”.⁴

En la actualidad, cuando uno pregunta por algunos de los “*llactataytas*” los campesinos responden “ya se fueron, ya no están”. El contraste entre la generalizada descripción de una sociedad de *llactataytas* e indios hace solo treinta años (una generación, en términos históricos) sorprende al visitante que aprecia, en la actualidad, pocos elementos que recuerden ese mundo del tipo *ancien régime*. Se puede señalar que uno de los frutos inesperados de la guerra en distritos como Haquira o Huaccana ha sido el amenguamiento de la tensión existente entre indios y “mistis”.

Un panorama distinto se aprecia en Cusco. Especialmente en el distrito de Limatambo. Allí, la tensión entre “campesinos” y “notables” se ha mantenido con relativa fuerza. Los vecinos urbanos se han conservado como grupo de presión y tratan de mantener sus antiguas posiciones de privilegio en el poder local. Frente a ellos, el activismo organizativo y político de los grupos campesinos desarrolló un importante movimiento social que logró agenciarse del municipio por tres periodos consecutivos. Wilber Rosas, líder del movimiento, dirigió uno de los procesos participativos más interesantes del Perú de los noventa. Sin embargo, a diferencia de los casos de Apurímac, Limatambo sí contaba con una fuerte organización social que apuntaló el proceso durante tres periodos. Ciertamente, nos estamos refiriendo a un escenario donde la guerra interna no demolió las estructuras sociales, sino más bien otro en el cual las organizaciones se mantuvieron activas y se vieron fortalecidas por el apoyo externo de ONG y agrupaciones políticas de izquierda.

En ese sentido, desestructuradas las antiguas elites provinciales por acción de la reforma agraria y la violencia de Sendero Luminoso, así como por la redefinición

4 Guerrero, Andrés, “De sujetos a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990”, en A. Adrianzen et al. (eds.), *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. IFEA/IEP, Lima, 1993.

de la sociedad civil local y la aparición de nuevos actores sociales en la provincia, el perfil del poder local cambió radicalmente en la década de los noventa. Esto se puede apreciar en los resultados de las elecciones municipales de 1995, que mostraban un importante “avance” de los anexos (candidatos procedentes de comunidades campesinas) sobre las capitales de distrito. Las elecciones municipales de 1998 y 2002 en general no han hecho sino confirmar esta tendencia a redefinir antiguas oposiciones misti/indio, ciudad/campo y valle/puna sobre las cuales se erguía la anterior gramática de la dominación local. Sin embargo, no obstante este importante conjunto de transformaciones que democratizaban el escenario de la provincia, se puede apreciar todavía la persistencia de una suerte de “núcleo duro” de continuidades que se resiste al cambio. Es el caso, por ejemplo, de la discriminación de género: no hay mujeres alcaldesas y las candidatas a regidoras son ubicadas en los últimos lugares de la lista, simplemente como una forma de “cumplir” con las exigencias de la ley de cuotas de 1998 (Hurtado, 2003). También es el caso de la discriminación étnica, donde muchas autoridades, aun aquellas provenientes de los anexos campesinos, reproducen en sus cargos conductas verticales y autoritarias del profesional-misti “que sabe” frente a los otros indígenas, percibidos como “comuneros-ignorantes” (Degregori, Coronel y Del Pino, 1998).

Gobiernos locales, participación y exclusión social

Las experiencias de participación ciudadana de Haquira, Huaccana, Colquamarca y Limatambo se desarrollaron en municipios distritos rurales, cuya población en promedio alcanza las 10 mil personas; de las cuales nueve de cada diez eran campesinos. En cada uno de los casos, se trata de experiencias pioneras desarrolladas en cada municipio distrital desde finales de los noventa, que tenían como objetivo promover la participación activa de la población local en torno al proceso de toma de decisiones de los gobiernos locales, especialmente en la elaboración de diagnósticos sobre la problemática local, planes estratégicos de desarrollo, presupuestos participativos y ejecución de proyectos. En los cuatro casos mencionados, las experiencias de participación asumieron, aunque con diferentes nombres, la forma de mesas de concertación.

En los casos de Haquira (Apurímac), Colquamarca y Limatambo (Cusco), la iniciativa para implementar la experiencia de participación partió desde el municipio. Específicamente, del interés de los alcaldes por desarrollar una nueva gestión que incluyese no solo a la sociedad civil local en abstracto, sino especialmente a los sectores rurales

secularmente excluidos de la participación en actividades municipales. En los tres casos mencionados, las iniciativas fueron impulsadas por alcaldes con antigua militancia en agrupaciones de izquierda, con experiencia laboral como promotores de ONG en sus distritos y un nuevo discurso participativo y concertador adquirido en su trabajo en ONG. En el cuarto caso, Huaccana (Apurímac), la iniciativa se desarrolló directamente desde una ONG local, que en alianza estratégica con el gobierno municipal auspició la conformación de la dinámica de concertación en el distrito.

En los cuatro casos, los alcaldes llegaron a ocupar el sillón municipal encabezando agrupaciones políticas locales "independientes", con ausencia de referentes partidarios regionales o nacionales explícitos y con discursos "concertadores y participacionistas", especialmente dirigidos hacia los sectores rurales, que conforman la mayoría de votantes en cada distrito. El desarrollo de este tipo de discursos no extraña si se recuerda que la relación ONG-municipio es bastante estrecha en los cuatro casos. No solo porque los alcaldes han sido promotores locales de desarrollo, sino también porque las ONG han venido desarrollando, con diferentes niveles de intensidad, un trabajo de motivación y capacitación previo en temas de fortalecimiento institucional y liderazgo. Los alcaldes son personas "conocidas" por su labor de promoción no solo en las zonas urbanas, sino también en las rurales, aun en las comunidades más alejadas.

En los cuatro casos, la convocatoria es de naturaleza abierta hacia el conjunto de la localidad. En teoría, la convocatoria está dirigida hacia todos los sectores que conforman la población de cada distrito. Sin embargo, en la práctica se pudo constatar que la buena voluntad de inclusión generalizada de la población en la experiencia de participación enfrenta importantes "cuellos de botella". Un primer cuello de botella tenía que ver con la dinámica misma de la política local en los distritos rurales de la sierra sur, caracterizada por su fragmentación, conflictividad y poca institucionalidad, donde proliferan agrupaciones políticas locales de perfil caudillista, identificadas fundamentalmente con la figura del candidato a la alcaldía. Salvo el caso de la Unidad Campesina Popular de Limatambo, se trata de agrupaciones con una vida orgánica bastante débil, organizadas por líderes locales que fungen en la mayoría de casos más como *brokers* que como dirigentes o representantes de grupos de interés claramente definidos.⁵ Generalmente

⁵ Martín Tanaka caracteriza, precisamente, a los dirigentes políticos y sociales de distritos rurales como "brokers". Personalidades locales que más que "dirigentes" son "representantes", con mucho margen de autonomía en sus decisiones, desconectados de sus bases por mayores "contactos" con agentes externos al ámbito local (Tanaka, *op. cit.*).

se trata de actores locales que se movilizan en coyunturas electorales o de revocatoria de autoridades, con un alto nivel de conflicto entre ellos, especialmente cuando los perdedores de las elecciones conforman "la oposición" local.⁶

Este contexto político local "realmente existente" influye en la capacidad de convocatoria de cualquier experiencia de participación promovida por un alcalde, ya que al ser este quien por lo general ocupa el cargo de presidente de una mesa de concertación local, los grupos opositores, sus líderes y bases, no solo no participan por cálculo político, sino incluso buscan poner trabas al proceso. En palabras del ex alcalde de Haquira William Gonzáles:

Solo tengo que decir con un poco de resentimiento que ahora último con motivos de campañas electorales, no se si vengativamente algunos candidatos están distorsionando esta organización de la mesa y están propalando en el sentido que beneficia a ciertas personas nomás.

Tampoco extraña en este contexto que al dejar el cargo el alcalde bajo cuya gestión se desarrolló la experiencia participativa, el nuevo que ocupa el cargo no continúe el proceso o que busque crear uno diferente que tenga su "huella personal". Se ha podido constatar que esto ha ocurrido en tres distritos: a) Haquira, donde la lista ganadora de Patria Roja decidió no asumir la continuación del proceso; b) Limatambo, donde a pesar de los tres periodos consecutivos de gestión de Wilbert Rosas y el reconocido buen funcionamiento del proceso de presupuesto participativo, el nuevo alcalde —del antiguo grupo de oposición— tampoco decidió continuar con el proceso y c) Colquemarca, donde la experiencia de concertación ha quedado en *stand by* con el cambio de alcalde. En relación con este último caso, un dirigente comunal entrevistado señaló lo siguiente:

Ahora que se ha ido el alcalde Dalmecio Pucho, parece que el nuevo no reconoce al Comité de Desarrollo. No creo que lo haga porque era de la oposición. Ese es el problema...

Un segundo cuello de botella tiene que ver con la naturaleza "discrecional" de la convocatoria que realizan los alcaldes. En teoría la convocatoria está dirigida al conjunto de la población, pero en la práctica esta pone especial énfasis o bien en las instituciones "políticamente neutras" en la localidad (como ONG y dependencias del Estado) o en aquellos sectores que muestran apoyo a la gestión del alcalde y con los cuales muchas

⁶ Por ejemplo, en el caso del distrito de Colquemarca, el alcalde Dalmecio Pucho (1998-2002) había acusado judicialmente a su predecesor, Fernando Miro, de "terrorista".

veces se establecen vínculos de clientela. Esto se ha podido apreciar en la primera fase del proceso de Limatambo y su trabajo enfocado fundamentalmente con las comunidades vinculadas a la UCP; en Colquemarca y la alianza del municipio con la parroquia y las comunidades campesinas vinculada a ella y el alcalde a través de los catequistas; o en Haquira y el trabajo de Gonzáles con aquellos núcleos de líderes y dirigentes vinculados a los programas de promoción de una ONG local; vinculados a la Federación Distrital de Mujeres de Haquira y la Federación Distrital de Jóvenes, formadas durante la gestión de Gonzáles.

El alcalde solo apoya a las comunidades que le han dado su voto, pero no apoya a las comunidades que no le han apoyado (dirigente comunal, Limatambo).
Cuando convocan a sus reuniones no nos avisan. Hay gente que no entra en su "lista de invitados". Así son ellos... (dirigente de la Liga Agraria de Colquemarca).
No conocemos. Nunca nos invita el alcalde... (vecino de Haquira).
Pero solo se ahí se cierran en el municipio. Una o dos mujeres que se cierran ahí, esas nomás llevan a las capacitaciones, al Cusco no sé a que sitios con viáticos. Así yo más o menos he escuchado (dirigente de Haquira).

En el caso de Huaccana se aprecia una mayor apertura en la convocatoria. Probablemente debido a que esta no surge desde el municipio y también a que está dirigida hacia sectores que secularmente han sido excluidos de la actividad política local, como el caso de las mujeres y los jóvenes, especialmente los del sector rural.

Ahora bien, más allá de este primer nivel de "discrecionalidad explícita", existe también otro que podríamos denominar como "discrecionalidad implícita", que se relaciona con la manera como se define la "población objetivo" hacia la cual va dirigida la convocatoria. Como se sabe, las experiencias de participación apuntan hacia aquellos segmentos de la población vinculados a algunas OSB (Organización Social de Base) y que tienen acceso a la difusión de las actividades de la experiencia de participación (generalmente por cercanía geográfica y contactos cercanos con los promotores). Esto deja de lado, implícitamente, a aquellos segmentos de la población que o bien no forman parte de alguna OSB o bien no tienen acceso fluido a la difusión de las actividades de las mesas. En contextos predominantemente rurales, de baja intensidad en las comunicaciones y medios de transporte, de pobreza en recursos económicos, brechas interculturales ciudad-campo y altos niveles de oralidad ágrafa quechua; este proceso de "discrecionalidad implícita" se vincula la mayor parte de las veces con las comunidades y anexos de puna, una especie de bolsón de "periferia de la periferia" local. En la mayo-

ría de los casos, los boletines de difusión de las mesas, sus talleres realizados en los salones municipales o la difusión de sus actividades por altoparlantes o radio, tienen un impacto limitado en el ámbito urbano y rural próximo a la capital distrital. Las comunidades de puna quedan generalmente de lado, muchas veces involuntariamente, como producto de la existencia de brechas estructurales de exclusión económica, política y cultural, que Figueroa, Altamirano y Sulmont (1998) denominarían como "exclusión dura", expresada en niveles de inclusión muy bajos y de acceso intermitente a los circuitos de circulación de información.

Falta más concientización en términos sencillos, en lenguaje que el pueblo puede entender, no con términos científicos, cuántas veces les he dicho, si hay términos, palabras que el pueblo no entiende. ¿Qué será por ejemplo la palabra 'concertación'? Hasta yo no lo entiendo muy bien, entonces, imagínese una compañera mía de acá, del campo, que no sabe leer ni escribir, no escucha radio, si a ella le pregunta "¿qué es concertación?", "¿qué será", le va a decir.

¿Quiénes son los que participan en las experiencias de concertación? En teoría, la convocatoria es de naturaleza abierta hacia el conjunto de la localidad. En la práctica, la participación tendría una suerte de círculos concéntricos de inclusión que se van cerrando en torno a un núcleo conformado fundamentalmente por tres tipos de actores: a) partidarios, socios, aliados o simpatizantes de la agrupación política del alcalde, b) instituciones "políticamente neutras" en el distrito, como dependencias del Estado y ONG, y c) OSB "interesadas" en el proceso y que se encuentran social y geográficamente cerca de la capital distrital.

Las modalidades de participación varían según el perfil de los participantes. Al tratarse de experiencias de participación que buscan promover el "desarrollo local del distrito", se supone —en teoría— que la motivación para que participen los actores locales se relaciona con un interés del tipo general o "público" —el desarrollo del distrito— que debería catalizar la participación local en torno al municipio, que impulsa el proceso. Sin embargo, se ha podido apreciar que un problema con este tipo de motivaciones generales abstractas —el desarrollo del distrito— en contextos de pobreza extrema, es que no es percibida por la población de a pie como una motivación que les concierna a ellos directamente. Por el contrario, lo que se busca son actividades muy concretas, casi siempre vinculadas a obras de infraestructura o actividades de sobrevivencia, que sí son percibidas como directamente relacionadas con un grupo de interés específico. La participación no solo es producto de un cálculo político costo/beneficio en torno al municipio, sino también producto de una cultura política que evalúa muy claramente

cuando y como vale la pena involucrarse en dinámicas de interacción con otros actores del distrito. Algunos entrevistados nos expresaron las razones por las cuales dejaron de participar en las mesas:

- Lo que no estoy viendo es la praxis, un resultado, por ejemplo, ya son cuatro años y curso, taller, taller, pero nunca he visto llevar al mercado algún producto como fruto de esa concertación.
- Mucha teoría. Mucha reunión en talleres. Yo no veo que haya nada concreto. ¿Dónde están las obras que ha hecho la concertación? Nada, solo papeles y papeles.
- Me aburrí de asistir y no ver nada concreto. Pura conversación nomás. Tengo cosas más importantes que hacer con mi tiempo que andar escuchando al alcalde hacerse propaganda.
- Van a las reuniones a veces las señoras que no sepan leer ni escribir. Están escuchando pero realmente no es la mesa de concertación. No llevan lo que es cabal. Están hablando, hablando y no entienden pues las señoras y es por gusto la inversión en dinero para asistir.

Los testimonios nos señalan con claridad que motivaciones del tipo “interés público” no son catalizadores de la participación cuando tienen un perfil abstracto o cuando los impulsores de la experiencia no logran hacerlo aterrizar en aspectos “más concretos y prácticos”, evaluados más positivamente por la población. En lugar de eso, se ha podido apreciar que en los cuatro procesos estudiados los grupos que más han participado han sido aquellos que han visto que sus intereses particulares tienen alguna relación con la dinámica de las mesas.⁷ El otro lado de la medalla lo constituyen las percepciones sobre los límites de la participación, especialmente para los segmentos más pobres y excluidos de los cuatro distritos rurales: la percepción sobre los límites de hacer llegar “su voz” en las reuniones.

7 En el caso de Haquira, al enfatizar el proceso la labor organizativa con autoridades y ONG, la población percibió que se trataba de un proceso “muy burocrático”. Tuvo poca capacidad de convocatoria entre los actores locales, con las excepciones de representantes de la Federación Distrital de Mujeres y la de Jóvenes, conformadas a iniciativa del alcalde. En el caso de Colquemarca, la participación fue más intensa por el lado de las comunidades vinculadas con la parroquia y el alcalde. Tal vez por las facilidades para la adquisición de semillas o capacitación agropecuaria, un interés particular muy definido. En el caso de Liadrambo, el proceso sí logró una mayor institucionalidad, quizás debido a la existencia de actores sociales con vida orgánica intensa, tanto por el lado del oficialismo como de la oposición. La elaboración de los Presupuestos Participativos y los Planes Operativos Anuales del municipio contaban con una presencia sostenida de representantes de comunidades y del sector urbano. Finalmente, en el caso de Huaccana, se ha constatado que los jóvenes y las mujeres sí se interesan mucho en participar en las dinámicas de la Mesa, aunque mucho más intensamente en las actividades convocadas por las Mesas subdistritales que en la distrital. El interés de la mayoría es aprovechar los conocimientos impartidos en los talleres de capacitación ofrecidos por la ONG, un bien escaso en la zona, bastante apreciado por ellos.

Las intenciones son buenas, pero debería ampliarse más la participación y decisión por parte de la población, porque solamente se percibe que son las autoridades las que deciden, aun cuando haya reuniones con campesinos” (dirigente campesino de Colquemarca).

Según ellos en las sesiones cualquiera puede participar, pero no tienen voto, puede tener voz pero no tiene voto o para decidir cualquier obra ahí adentro” (dirigente campesino de Huaccana).

Finalmente, un tercer “cuello de botella” tiene que ver con las dificultades para la representación y la representabilidad en contextos rurales de pobreza extrema, especialmente en aquellos afectados por la desestructuración de la violencia política. Muchas personas desconocen la existencia de las mesas de concertación no solo a causa de estructuras de “exclusión dura”, sino también por la falta de “replica” de los líderes y dirigentes en sus bases y organizaciones. El rol de los “representantes” es básico en el diseño de cada experiencia de participación. Se supone que los “representantes” de las OSB cumplen un doble rol de intermediación y facilitación entre los de arriba y los de abajo. Sin embargo, en muchos casos, los dirigentes no cumplen, necesariamente, con llevar los acuerdos tomados en la mesa hacia sus bases o los acuerdos de sus bases hacia la mesa. Muchas veces establecen un juego propio de interés particular que nos lleva a tomar en serio la hipótesis de Martín Tanaka sobre el nuevo perfil de *brokers* que vienen asumiendo estos representantes:

Las autoridades que participan en las reuniones de la mesa no transmiten en las comunidades, cuando van a veces lo hacen, a veces ni lo hacen ni lo comunican a la gente. Entonces, por ahí viene un poco el descontento de la gente con la mesa (promotor ONG).

Bibliografía

- ALVITZER, Leonardo
1999 “Modelos de sociedad civil. Un análisis de la especificidad del caso brasileño”, en Alberto Olvera (coord.) *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.
- ALVAREZ, Sonia y Arturo Escobar
1997 *Culture of politics/politics of culture: re-visioning Latin American social movements*. Duke, USA.
- COHEN, Jean y Andrew Arato
2000 *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE.
- CONTRERAS Carlos y Marcos Cueto
2000 *Historia del Perú contemporáneo*, 2ª edición. Lima: Red para el Desarrollo de las CCSS.

- CUNILL, Nuria
1991 *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*. Caracas: Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- COTLER, Julio y Romeo Grompone
2000 *El fujinorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP.
- DEGREGORI, Carlos Iván
1996 *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Perú: IEP/ UNSCH.
- DEGREGORI, Carlos Iván, José Coronel y Ponciano Del Pino
1998 *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- EBERLY, Don
2000 "The Meaning, origins and applications of Civil Society", en Don Eberly (ed.) *The essential civil society reader. The classic essays*. New York: Rowman & Littlefield publisher, INC.
- ESCOBAR, Arturo y Sonia Alvarez
1992 *The Making of Social Movements of Latin America. Identity, Strategy, and Democracy*. Boulder-San Francisco, USA: Wetsview Press.
- FIGUEROA, Adolfo, Teófilo Altamirano y Denis Sulmont
1996 *Social exclusion and inequality in Peru*. International Institute for Labour Studies. Ginebra: Research series 104.
- GUERRERO, Andrés
1991 "De sujetos a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990", en Adrianzen et al. (eds.) *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: IFEA/ IEP.
- KAHATT, Farid
2000 "Sociedad civil y gobernabilidad democrática en el Perú", *cuadernos de investigación*, 14. Lima: PUC.
- KLISBERG, Bernardo
2001 *Seis tesis no convencionales sobre participación*. Instituto Internacional para el Desarrollo Social (INIDES) / Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- LÓPEZ, Sinesio
1998 *Ciudadanos reales e imaginados. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.
- MANRIQUE, Nelson
2002 *El tiempo del miedo. La violencia política en el Perú 1980-1996*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- MARSHALL, Thomas Humphrey
1964 "Citizenship and social Class", en T. H. Marshall, *Class, citizenship and social development*. Chicago: The University of Chicago Press.
- MURAKAMI, Yusuke
2000 *La democracia según C y D*. Lima: IEP / JCAS.
- PORTOCARRERO, Felipe y Cynthia Sanborn
2001 *El tercer sector en el Perú: una aproximación cuantitativa*. Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico / The Johns Hopkins University.

PORTOCARRERO, Gonzalo

1993 *Racismo y mestizaje*. Lima: Sur, Casa de Estudios del Socialismo.

PUTNAM, Robert

1993 *Making Democracy work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

REMY, Maria Isabel

2003 "Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la sociedad rural". Pucallpa, Perú: Ponencia de balance, SEPIA X.

SOJO, Carlos

2003 "Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social", en Estanislao Gacitúa y Shelton David (eds.) *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Costa Rica: FLACSO Costa Rica / Banco Mundial.

TANAKA, Martín

2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuando todo lo contrario*. Lima: IEP.

III

POLÍTICAS AGUADAS Y CANALIZACIÓN DEL PODER: DESCENTRALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS CAMPESINOS E INDÍGENAS

RUTGERD BOELENS

Introducción

En los países andinos, los debates sobre las políticas de gestión de los recursos naturales y la búsqueda de una legislación apropiada llenan los foros y mesas de discusión. El tema es urgente, ya que solo en muy pocos casos, y generalmente en ámbitos aislados, se lograron definir e instalar políticas coherentes que conducen a un régimen democrático, equitativo, que además resguarda la sostenibilidad del sistema ecológico a más largo plazo. Por la ausencia generalizada de reglas públicas efectivas para el interés común, el uso de los recursos naturales se caracteriza por conflictos desmedidos.

El caso de los recursos hídricos es ejemplar y se ha vuelto tema central en muchos de los debates, luchas y propuestas políticas de las organizaciones campesinas e indígenas y de las plataformas de la sociedad civil. Tal como en muchas otras regiones del mundo, se observa una creciente competencia sobre el uso del agua entre diferentes usuarios y tipos de aprovechamiento. La demanda local y exógena de agua se expandió de forma rápida. La creciente presión demográfica y el proceso de migración, transnacionalización y urbanización de las áreas rurales, entre otros, están llevando a cambios profundos en la estructura agraria, en las culturas locales y en las formas de manejar los recursos. Nuevos grupos de interés, sobre todo los grandes centros urbanos y las empresas agrícolas, industriales, mineras y energéticas, entran a los territorios de pueblos indígenas y comunidades campesinas. Reclaman una porción sustantiva de los derechos de agua

existentes y frecuentemente ignoran los acuerdos y reglas locales. A esto se agrega que hay una disminución de la disponibilidad de agua.¹ Por estas razones, el contexto de los derechos de agua y las reglas de su gestión está cambiando rápidamente en los países andinos.

Además, en los nuevos procesos de reforma hídrica es común ver a los actores poderosos arreglárselas para influir en las nuevas regulaciones y políticas para monopolizar el acceso y el control del agua. Las elites y empresas nacionales e internacionales usan tanto la intervención estatal como las nuevas políticas de privatización para anular y apropiarse de los derechos de agua indígenas y campesinos. Encima de la históricamente desarrollada y extremadamente desigual distribución del agua, el marco de los derechos y beneficios recientemente generado por las políticas públicas (estatistas) presenta una situación espantosa. Esta constituye la pista de despegue para las nuevas políticas neoliberales, comúnmente muy agresivas frente a las comunidades usuarias del agua. Ecuador es un caso ilustrativo. De acuerdo con el estudio de Whitaker (1994), en la época de las grandes inversiones públicas en el desarrollo del agua los productores campesinos e indígenas con menos de una hectárea, responsables de la mayor parte de la producción nacional de alimentos y que representan el 60 por ciento de todos los agricultores, solo recibieron un 13 por ciento de los beneficios del Estado en términos de inversiones en el riego. Al mismo tiempo, los grandes terratenientes representan solo el 6 por ciento de los agricultores y recibieron un 41 por ciento de los beneficios de los gastos estatales en riego. El erario público financió todo esto: las inversiones estatales del Ecuador para riego en ese momento representaban un 11,6 por ciento del total de la deuda externa (Whitaker, 1994). De manera similar, la distribución de los derechos de agua es sumamente inequitativa y beneficia a una minoría pequeña de terratenientes. Hoy en día, 88 por ciento de los minifundistas tienen acceso a entre 6 y 20 por ciento de los recursos hídricos disponibles, mientras que los hacendados tienen derecho a entre 50 y 60 por ciento del agua (Galárraga-Sánchez, 2000).

Por la proclamada crisis, el agua figura prominentemente en las agendas políticas nacionales e internacionales. En el discurso internacional se suele hablar sobre el peligro de las "guerras internacionales por el agua", y el movimiento civil supranacional tiende a enfocar sobre todo los conflictos abiertos, como entre pueblos indígenas y

¹ A causa de cambios climáticos y por la degeneración de la capacidad de retención y almacenamiento de agua, hecho que contribuye también al aumento de los caudales extremos en épocas de lluvia. La competencia, además, no se limita al tema de la disponibilidad del agua (cantidad, lugar y temporalidad), sino que se extiende también a su calidad.

grandes empresas hidroeléctricas, o las luchas de la sociedad civil organizada frente a los consorcios mineros o forestales. Es llamativa también la atención internacional que ha recibido la llamada "guerra del agua" en Cochabamba. Todo esto, sin embargo, frente al silencio ensordecedor sobre los miles de guerras sucias y silenciosas que se producen en las localidades de la región andina. Son las comunidades indígenas y campesinas, así como otros grupos locales de gestión hídrica que buscan mantener y mejorar sus sistemas de riego, agua potable, pequeñas hidroeléctricas y otros usos múltiples, que además de perder sus derechos de agua en favor de actores nuevos, sufren las políticas orientadas a la intervención vertical o al fomento de la inversión privada en la explotación de sus aguas. De manera similar, las leyes que sustentan estas políticas suelen negar sus propios sistemas de gestión y marcos normativos.

Pero emergen algunas oportunidades para las culturas locales y sus sistemas de derechos propios. La mayor parte de los países andinos ha aceptado convenios internacionales que piden respetar la pluralidad étnica y la multiculturalidad (o interculturalidad). Además, los nuevos discursos y políticas tienden a reconocer la necesidad de descentralizar el poder de gestión hacia organizaciones locales. Sin embargo, en el momento de materializar estos acuerdos generales en la práctica, o en campos legislativos concretos como las leyes y políticas de agua, las formas de gestión de agua indígena o campesina tienden a ser negadas, prohibidas o minadas (Bustamante, 2002; Gentes, 2002; Guevara *et al.* 2002; Pacari, 1998; Palacios, 2002).

En las secciones siguientes haré un análisis breve de las propuestas y enfoques políticos sobre la gestión del agua en la región andina, con ilustraciones del caso ecuatoriano. Ya que el uso de agua para fines de producción agrícola cubre alrededor de 80 por ciento del uso total y consecuentemente domina el debate —inclusive los de gestión integrada de cuencas—, daré mayor atención a la temática del sector riego. Cada uno de los enfoques estatistas, mercantiles, y de concertación, tiene su propio análisis, solución, y discurso, y así como su visión sobre el papel y el rumbo que deben tener los procesos de descentralización. En la siguiente sección presentaré un bosquejo general del debate sobre la descentralización del gobierno hídrico en la región, dibujando algunos rasgos distintivos de los enfoques y, lo que es más importante, los fundamentos y supuestos erróneos que estos comparten. En la tercera sección profundizaré el centralismo legal del enfoque estatista mostrando su fuerte inclinación positivista y universalista. En la cuarta sección haré lo mismo para el modelo de gobierno hídrico neoliberal, que es el fundamento materializado del enfoque mercantil. En la quinta sección analizaré, sobre la base de algunas ilustraciones, cómo muchos de los enfoques de concertación suelen heredar

las perspectivas positivistas en sus propuestas de descentralización, en cuanto no se basan en un análisis contextualizado de las relaciones de poder y del pluralismo legal y cultural. En la última sección entregaré algunas reflexiones sobre estos enfoques y propuestas, analizando las respuestas de las comunidades campesinas e indígenas usuarias del agua.

El debate de la descentralización de la gestión del agua²

Estudios en países como Ecuador, Bolivia y Perú han mostrado que los proyectos estatales y las agencias responsables de la gestión del agua, en su mayor parte responden en primer lugar a preferencias políticas; esto es, no solo deben servir como soluciones hídricas y sociales, sino también tienen como objetivo implícito el generar apoyo político y oportunidades económicas para las elites y los gobernantes. Existe un desorden en la política del agua, y la aplicación de las regulaciones oficiales muestra una gestión fragmentada y desarticulada, a menudo a través de la intervención descoordinada de una serie de organismos sectoriales que administran separadamente los distintos usos del agua. Fomentan acciones con intereses muy particulares que muchas veces son contradictorias con los intereses públicos y derechos colectivos (Hendriks *et al.* 2003; Cremers *et al.* 2005; Dourojeanni, 2000; Bustamante, 2002).

La falta de funcionalidad y las consecuencias negativas de las políticas públicas actuales no es un fenómeno que se limite a los países andinos. Por ello, a nivel internacional, crece el interés por buscar una mayor coordinación de la gestión hídrica, formulando leyes que den mayor libertad de decisión a nivel local. En esta visión se considera que es necesario llegar a una mayor descentralización y desconcentración de funciones y atribuciones, desde las autoridades nacionales hacia el ámbito de organizaciones de cuencas, subcuencas y microcuencas, en las que los múltiples grupos de interés deben decidir sobre la adjudicación, distribución y manejo de agua. Este llamado en favor de la descentralización y desconcentración de la gestión del agua se fundamenta en argumentos como:

- Los conflictos sobre el agua entre usos y usuarios múltiples seguirán aumentando a causa de la creciente demanda y escasez del agua y el aumento de su contaminación. Estos conflictos multisectoriales se materializan en el ámbito de las cuencas.
- Los límites de la jurisdicción de gestión de agua deben coincidir con los límites de la unidad geográfica en la que se acumulan y fluyen las aguas.

² Para una mayor profundización de esta sección y casos ilustrativos de diversos países andinos ver Boelens, Dourojeanni y Hoogendam (2005).

- Las instituciones y gobiernos locales tienen diferente capacidad que las agencias nacionales para entender, analizar y resolver los problemas locales de la gestión del agua.
- Cuando las decisiones se toman al nivel de la cuenca, es más fácil mejorar las relaciones de responsabilidad entre los proveedores o reguladores y los usuarios del agua.
- Se pueden reducir pérdidas económicas y gastos públicos en la gestión del agua cuando se minimizan conflictos entre los grupos de usuarios mutuamente dependientes.
- La gestión del agua debe hacerse con la participación de los gobiernos locales e instituciones de usuarios cuyos límites político-administrativos se superponen o forman parte de los límites de las cuencas a ser gestionadas (Boelens, Dourojeanni y Hoogendam, 2005).

Las propuestas de cambio en las políticas de gestión de aguas, se recogieron en los debates de formulación de nuevas leyes de agua en la región andina. Bajo títulos como descentralización, participación, privatización y transferencia de gestión, se están proyectando procesos para transferir parte de las responsabilidades de la gestión de agua hacia autoridades estatales locales/municipales, grupos de usuarios, empresas privadas o instituciones mixtas. Los aspectos por transferirse varían según las circunstancias y visión política. Puede tratarse del manejo de toda una cuenca, la operación de un embalse, sistemas de distribución de agua o las unidades secundarias o terciarias de los grandes sistemas de riego, el mantenimiento de ciertas obras y su operación, hasta incluir la privatización de la infraestructura y el agua misma, como en el caso de Chile.

En la región existe consenso entre la mayoría de los actores involucrados —tanto grupos de mayor poder de inversión, como las organizaciones indígenas, comunidades campesinas y sectores marginados— sobre la necesidad de un cambio hacia la descentralización de la gestión del agua. Sin embargo, sus motivos, los intereses y las propuestas concretas difieren mucho. Por ello, la redefinición de las políticas de agua es un tema difícil y sumamente disputado. Las discusiones se centran alrededor de temas como el rol del Estado versus el sector privado, y la aptitud de las fuerzas del mercado para adjudicar el agua.³ De manera general, las acciones gubernamentales para privatizar los

3 Las interrogantes principales de estos debates son: ¿Se puede y se debe tratar el agua como una mercancía privatizada, o como una necesidad humana básica y no-transferible, como un derecho público y colectivo? y, ¿la adjudicación y el servicio de la provisión del agua deben ser controlados por autoridades públicas nacionales, o se puede descentralizar y privatizar este control?

servicios de agua y establecer mercados de agua no se complementan con instancias regulatorias adecuadas. Donde se implementaron instancias, muchas veces solo fueron de buenas intenciones pero sin el respaldo suficiente de estrategias, medios y capacidades realistas (CEPAL, 1992; Dourojeanni, 2000; Wester y Warner, 2002). Como resultado, en muchos lugares se crearon entidades de gestión de agua virtuales o artificiales que no se sustentan en un análisis detallado de los problemas y prácticas locales ni en la participación efectiva del abanico de actores, sino que fueron liderados por los burócratas o elites locales. Estas entidades, además, fácilmente pueden negar y sustituir las iniciativas locales de gestión del agua.

En el debate y en los diferentes discursos, preguntas claves sobre la gestión integral del agua en un contexto de creciente escasez y competencia, tienen que ver con: ¿qué mecanismo de regulación puede dar los destinos más adecuados al agua?, ¿qué instancia de regulación debe encargarse de su asignación?, y ¿cómo pueden resolverse los conflictos sobre el reparto de agua así obtenido? Las respuestas tienen diferencias marcadas. Se puede distinguir entre cuatro enfoques políticos, desde los que se formulan propuestas y contrapropuestas legales y estrategias de intervención (Boelens, Dourojeanni y Hoogendam, 2005):

- a) El enfoque estatista; que propone el control estatal sobre la gestión del agua y la adjudicación y adecuación de derechos de agua.
- b) El enfoque mercantil; que busca la descentralización de la gestión y la adjudicación de los derechos mediante la regulación mercantil y la racionalidad de actores individuales.
- c) El enfoque de gestión consensual o de concertación; que pretende la descentralización de la gestión y la adjudicación de los derechos mediante la regulación por mesas de concertación multiusos y multiusuarios.
- d) El enfoque de acción colectiva; que propone el fortalecimiento de las organizaciones y redes locales (grupos de base y sectores marginados) para generar equilibrio entre el poder y las capacidades de los actores involucrados en la descentralización de la gestión del agua.

En las últimas décadas, los primeros dos enfoques han dominado los debates sobre el agua y todavía dominan la práctica en la región. Aunque parecen contradictorios, en aspectos fundamentales son muy similares, sobre todo en cuanto al fuerte sentido de positivismo que les caracteriza (que se compagina bien con la tradición positivista del profesionalismo del hidrodesarrollo y las ciencias hídricas). Les une también —en gran

parte como consecuencia de su positivismo y universalismo— por su negación de la realidad existente de la gestión del agua en los países andinos: la gestión de sistemas colectivos por los grupos, pueblos y comunidades campesinas e indígenas, con sus propios derechos, marcos normativos y formas organizativas. Un tercer elemento importante (también común en las ciencias positivistas del agua) es que niegan las relaciones de poder que dan la base para la formulación de las leyes y políticas hídricas, que moldean su implementación, así como influyen en la distribución del recurso mismo. A menudo, el tercer enfoque, de manera consciente o inconsciente, comparte este último aspecto, razón por la cual grupos de usuarios marginados muchas veces se resisten en contra de la implementación de los tres y, en la práctica de la gestión del agua, tratan de construir una forma contextualizada del cuarto enfoque. Analicemos.

Centralismo legal, positivismo y la gestión del agua: una ilustración ecuatoriana

En los Andes, las normas y prácticas propias de las comunidades campesinas e indígenas conforman un papel clave en la gestión local del agua. En el caso del riego, las organizaciones de usuarios han desarrollado, a veces durante varios siglos, sus prácticas de gestión de riego que incorporan elementos de las tradiciones hídricas andinas, coloniales, y republicanas y de las normas y tecnologías modernas. Tanto los sistemas de riego antiguos como los sistemas nuevos, sean estos comunales, estatales o particulares, se caracterizan por prácticas y normas propias y específicas, donde las normativas se derivan de marcos legales locales y supralocales (Beccar *et al.* 2002). Por tanto, pese a la existencia de un marco normativo general y oficial a nivel del Estado-Nación, el juego de reglas de cada uno de los sistemas de riego se diferencia del otro. Simultáneamente, la gestión local no funciona de una manera aislada del contexto nacional. El derecho campesino, derecho indígena o derecho local está imbricado con normas, reglas y formas organizativas del derecho oficial. Usuarios apelan usualmente a reglas y prácticas locales mixtas.

Así, la existencia de un pluralismo legal es común y corriente en la región, hecho que, sin embargo, no siempre fue reconocido políticamente.⁴ Históricamente, la ma-

4 El pluralismo legal, en su sentido de reconocimiento y uso analítico, se refiere a la posibilidad teórica de la existencia de más de un único marco normativo en el mismo espacio sociopolítico y físico-técnico. No establece una jerarquía moral o jurídica entre los diversos repertorios existentes. En un segundo sentido, se refiere a la existencia empírica de una pluralidad normativa en una sociedad particular, con sus relaciones

yoría de los países andinos se ha caracterizado por un centralismo legal muy fuerte, en particular en el ámbito de la legislación de los recursos hídricos. La producción de leyes, procedimientos, y la definición y adjudicación de derechos sobre el recurso fueron, y muchas veces son, todavía, consideradas prerrogativas exclusivas del Estado. También el control sobre la ejecución de estas leyes y la aplicación de las sanciones respectivas siempre han sido considerados como el monopolio de las instituciones y agentes estatales.⁵

Una característica importante de estas legislaciones es la negación de la existencia de esta gran variedad de formas de gestión y repertorios sociolegales para regular los derechos y el uso del agua (Beccar *et al.* 2002; Gentes, 2002; Peña, 2004; Urteaga *et al.* 2003). De manera general, las prácticas sociales de la gestión del agua no son consideradas en la formulación de las leyes nacionales y toda la sociedad es dibujada como una realidad homogénea, en la cual no caben derechos distintos (Vidal, 1990). Además, muchos de sus conceptos y procedimientos resultan de copiar ordenamientos jurídicos extranjeros, basándose en el mito de la ingeniería social y legal. Este supone que con la sola formulación y sanción de normas legales oficiales se puede moldear y homogeneizar la multifacética realidad de la gestión del agua en los Andes transformándola en una gestión moderna, eficiente y racional. Volvamos al caso del Ecuador.

A pesar de contener algunos avances importantes en comparación con leyes anteriores,⁶ la Ley de Aguas de 1972 y sus respectivos reglamentos dan poca responsabilidad y autoridad a los usuarios: solo permiten realizar las tareas y funciones verticalmente establecidas de forma autoritaria. De ninguna manera corresponden con procesos de gestión local, ni otorgan la autoridad para establecer reglas y organizaciones que respondan a los problemas, soluciones y capacidades particulares de cada contexto.

sociales concretas (con marcos normativos que además suelen interactuar mutuamente): es el reconocimiento o la constatación analítica sobre una base empírica. En un tercer sentido se refiere a un reconocimiento político-administrativo y jurídico, generalmente por parte del Estado, de que existen múltiples órdenes legales en una misma sociedad concreta (Boelens y Hoogendam, 2002; Benda-Beckmann *et al.* 1998).

5 Cabe mencionar que la legislación hídrica en los diferentes países andinos se caracteriza por rasgos y contextos institucionales distintos. Por ejemplo, históricamente Perú y Ecuador han conocido una intervención estatal (legal, administrativa y mediante proyectos) mucho más fuerte que Bolivia.

6 Avances que se refieren sobre todo a la asignación de derechos según prioridades sociales y la restricción de la acumulación de derechos en las manos de pocos, los monopolios por grupos hegemónicos, y la especulación dentro de un régimen privatizador.

Por ejemplo, la administración de los sistemas de riego estatales⁷ en las últimas décadas ha sido normada por un reglamento rígido y único: una sola versión que norma la gestión de los sistemas en todo un país que se caracteriza por tener zonas sumamente diversas, como la Costa, la Sierra y la Región Amazónica, con poblaciones y sistemas de riego muy distintos. El reglamento debe regir tanto para el riego costero con sus sistemas estatales de gran escala y las empresas agroexportadores, como para los pequeños sistemas andinos manejados por minifundistas campesinas e indígenas, que producen mayoritariamente para el autoconsumo.

Un problema ilustrativo son las estipulaciones detalladas y uniformes acerca de la asignación de derechos y la distribución del agua entre los usuarios, que no coinciden con la práctica campesina. Por ejemplo, la ley introduce la obligatoriedad del riego, o sea, la utilización de las aguas de riego conducidas por canales construidos por el Estado es obligatoria. Este norma se combina con dispositivos tecnicistas en la legislación que establecen que: "la distribución de las aguas, el sistema de riego, intervalos, láminas y tiempo de riego, se hará sobre bases técnicas" (art. 40, capítulo IV, Reglamento Ley de Aguas) y que las asignaciones de agua son establecidas de acuerdo con la superficie del predio. De esta manera queda explícito que todo terreno debajo del canal debe ser regado, y si un propietario dispone de terrenos más grandes, según la ley la intervención estatal debe favorecerle mediante una mayor inversión en sus propiedades. Y asimismo, en situaciones de escasez de agua —de manera obligatoria— debe obtener más agua. Esta forma de diferenciación social legalmente institucionalizada no deja espacio para concepciones locales más equitativas y las muchas soluciones locales que distribuyen la escasez de agua entre todos los usuarios (Boelens y Doornbos, 2001).⁸

Directamente vinculado con los derechos está la reglamentación de las obligaciones de los usuarios. El marco regulatorio original declara una sola tarifa para el agua en todos los sistemas de riego. No distingue entre proyectos de gran o pequeña inversión, ni entre

⁷ Si hablamos de los sistemas estatales es necesario entender que muchas veces la mayoría de los beneficiarios son comuneros de las comunidades campesinas e indígenas. La diferencia principal con los sistemas campesinos particulares es que estos últimos generalmente son construidos y administrados por los mismos usuarios, mientras que los sistemas estatales se operan bajo una administración burocrática o de co-gestión.

⁸ Existen muchos repertorios normativos en el riego campesino en los que, en situaciones de escasez, se opta por distribuir el agua en base de unidades familiares en vez de unidades parcelarias, se privilegia cultivos de subsistencia, o se decide limitar la superficie a regar por cada familia, o alternativamente los derechos de agua se basan en la mano de obra que los usuarios han invertido en la construcción del sistema. El reglamento oficial bloquea estas perspectivas que propenden a una distribución más equitativa.

los distintos sistemas y regiones en cuanto al incremento de la productividad que pueda darse para el retorno de las inversiones y autofinanciar la operación y mantenimiento; tampoco distingue entre sistemas orientados principalmente al autoconsumo y sistemas para la producción exportadora. Forzado por la mínima recuperación (solo 4 por ciento) de los costos de inversión estatal, nuevos decretos legales han otorgado más autonomía a las agencias regionales para determinar la tarifa básica de riego (recuperación de la inversión) y la tarifa volumétrica (gastos de operación y mantenimiento). Pero muchas veces no se ha implementado este cambio (Hendriks *et al.* 2003).

Otro ejemplo es la rigidez e inaplicabilidad de la reglamentación oficial que, detallada y uniformemente, establece la estructura organizativa para la gestión de riego. La Ley de Aguas de 1972 impone, en el caso de más de cinco usuarios, la formación de un Directorio de Aguas. Además, el reglamento dicta la formación de Juntas de Regantes en cada unidad terciaria —módulos artificiales y nuevos, cuyos linderos, según el Reglamento, se basan en datos únicamente físico-técnicos. Esta estructura organizativa niega completamente las formas existentes, incluso puede romperlas fácilmente debido a la superposición. El espíritu del texto legal pretende encajar el Directorio de Aguas dentro de una dependencia administrativa gubernamental que debe hacer cumplir las disposiciones dictadas por el Estado, casi sin autoridad propia. Esta tendencia de tutela que, formalmente, deja poco espacio a la gestión autónoma de los usuarios, es característica para toda la normativa legal. Por tanto, no existen sistemas en donde funciona el reglamento en la manera como se había previsto. Y en el caso de que sí funcionara, significaría una sensible amenaza para la actual estructura y organización comunal de supervivencia de las comunidades andinas.

Ejemplos como el caso de la Ley de Aguas de Ecuador son muy comunes en los Andes. La concepción ideológica es que la Ley es omnipresente y no puede tomar en cuenta las particularidades de las diversas normas existentes. Los principios fundamentales del derecho oficial son la generalidad de la aplicación de las leyes nacionales en todo el territorio nacional y la igualdad ante la ley de todos los sujetos sociales, sin establecer excepciones que reconozcan a otros repertorios socio-legales para la regulación de los recursos hídricos.

En la última década, sin embargo, se ha dado un cambio importante en la legislación de la mayoría de los países andinos. En Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador las Constituciones ahora reconocen formalmente la diversidad cultural y el pluralismo legal. Las Constituciones otorgan validez jurídica, en diferentes grados y amplitud, a la jurisdicción propia de los pueblos indígenas, a las normas y autoridades propias en las

comunidades campesinas y nativas. La inclusión de los contenidos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la legislación nacional, así como otros dispositivos de los convenios internacionales sobre derechos indígenas, otorga mayor fuerza a este derecho de reclamar reconocimiento de normas propias (Guevara *et al.* 2002; Palacios, 2002). Pero es muy temprano para analizar la dirección real y la profundidad de los últimos procesos de cambios legislativos. Muchas veces estos cambios no se han materializados en forma práctica y concreta, y hace falta un proceso de apropiación (Assies *et al.* 2000; Yrigoyen, 2000). Las comunidades de regantes a menudo no han sabido o no han podido aprovechar las oportunidades de autogobierno que ofrece la nueva constitución de un Estado pluricultural y multiétnico (com. pers. Nina Pacari, octubre 2004).

De igual manera, los cambios relacionados con el reconocimiento de la diversidad no se reflejan en la siempre poderosa Ley de Aguas o Ley Agraria. A pesar de la gran importancia que tienen las múltiples formas de gestión del agua para las sociedades locales, estas siguen siendo negadas. En Bolivia se está discutiendo la versión número 33 de la propuesta sobre una nueva Ley de Aguas (con ciertos avances en campos específicos como el del riego), en el Perú tampoco se avanza en promulgar una Ley de Aguas que respete los derechos campesinos e indígenas y la diversidad del país, y en Chile los sectores hegemónicos con derechos monopólicos al agua todavía logran impedir un cambio legal que busca mayor justicia social, equilibrio ambiental y democracia política. En Ecuador la CONAIE⁹ lideró un proceso para formular una propuesta de una nueva Ley de Aguas (CONAIE 1996), que reconoce la diversidad de poblaciones, regiones e instituciones de gestión hídrica en el país. El Foro de los Recursos Hídricos, plataforma amplia de instituciones de la sociedad civil, de igual manera, presentó sus propuestas al respecto (FRH 2004).

Sin embargo, sigue cierto lo que Nina Pacari, líder indígena y ex ministra de Asuntos Exteriores del Ecuador, comentó sobre la resistencia de los sectores de poder en contra de reformas legales que reconozcan la diversidad.¹⁰ Este último hecho parece

9 Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

10 "Al momento, sobre la Ley de Aguas, hemos preferido detener el debate porque una correlación de fuerzas no favorable en el Congreso puede trastocar la defensa de los pueblos indígenas para una mejor distribución del agua. Prima más bien la lógica del mercado, la lógica de privatización y en este contexto más bien [estos grupos de poder] lograrían con un instrumento legal viabilizar o materializar a la brevedad posible sus objetivos rentistas y de mercado, y esto de ninguna manera contribuye a la sociedad ecuatoriana. Desde este punto de vista, creemos que es preferible mantener nuestra propuesta en *stand-by* y seguir por el momento con la ley que hoy tenemos" (com. pers. Nina Pacari, agosto 2002).

ser clave: ¿hasta qué punto los cambios legales de reconocimiento y su implementación en la sociedad pueden contar con el apoyo político y social necesario? ¿Cuáles son los poderes reales detrás de las disposiciones legales? ¿De qué manera las nuevas disposiciones logran reproducirse más allá de la constitución, tanto en la legislación fuerte (como la Ley de Aguas), como en los procedimientos y la administración pública, y en la práctica cotidiana de la gestión del agua? ¿Y hasta qué punto los nuevos cambios legales realmente responden al reclamo de mayor autonomía local y autogobierno en la gestión del agua?

Neoliberalismo, positivismo y descentralización de la gestión del agua

Cómo analizar la paradoja de que justamente la década en que se dio un mayor reconocimiento oficial de los derechos indígenas y consuetudinarios en los países andinos, en que además fue descentralizado el aparato estatal para la gestión del agua, es la misma década en que se instrumentaliza el modelo neoliberal y privatizador. Muchos lo han explicado diciendo que esta contradicción surge por la resistencia de los pueblos indígenas y sectores campesinos y populares en contra del modelo hegemónico y uniformizador, sea estatista o mercantilista. Cuanto más fuerte la imposición del modelo neoliberal, mayor resistencia y reclamos de los sectores campesinos e indígenas, y más cambios que estos sectores y sus aliados logran en la arena jurídica y las políticas nacionales. Otros, sin embargo, han señalado el gran apoyo que prestan las instituciones multilaterales y los organismos de préstamos financieros a la causa de la multiculturalidad y el reconocimiento de la diversidad. De hecho existe una convergencia de objetivos e intereses entre el modelo neoliberal y ciertas corrientes multiculturales (ver por ejemplo Hale, 2002). Típicamente, la ideología liberal defiende el reconocimiento de la libertad de individuos de transitar entre la diversidad de culturas e identidades autodefinidas. Pero en la racionalidad del proyecto neoliberal moderno son también los colectivos indígenas y campesinos y las instituciones de la sociedad civil quienes pueden facilitar la transición hacia una sociedad descentralizada y mercantilizada, siempre y cuando respeten las reglas del juego. Paradójicamente, en la era neoliberal, con su reducción del aparato estatal, es común que la descentralización de la administración del agua sea aprovechada por gobiernos centrales para reducir sus responsabilidades y en ciertos campos fortalecer su legitimidad y control a nivel local (Boelens y Zwartveen, 2005; Pereault, 2004). Por ejemplo, como ilustran Conaghan *et al.* (1990), el gobierno boliviano mencionó explícitamente que el objetivo central de la descentralización es

el restablecimiento de la autoridad del Estado sobre la sociedad. La legislación con respecto a la gestión de cuencas hidrográficas en el Perú es otro ejemplo ilustrativo de cómo el Estado usa el nuevo discurso participativo y descentralizador para fortalecer su control (Boelens, Dourojeanni y Hoogendam, 2005). El reconocimiento contiene claros contenidos ideológicos y políticos que se fundamentan en la posición de aquellos grupos que tienen el poder de decisión (Assies, 2003; Baud, 2005; Gelles, 1998; Van der Ploeg, 1998).

En el tema de los servicios de agua para riego el debate de la privatización y el reconocimiento de normas locales adquieren especial importancia ya que, a diferencia de la privatización de muchos otros servicios públicos, aquí se trata sobre todo de una transferencia de poder de gestión desde la burocracia central hacia colectivos locales.¹¹ Aparentemente los argumentos y reclamos tradicionales de los sectores campesinos, indígenas y progresistas coinciden con aquellos de los políticos neoliberales. Pero la coincidencia es superficial, ya que las razones de fondo del último grupo son distintas, orientadas sobre todo a la reducción del presupuesto estatal en servicios de riego y a la instalación de un mercado de servicios y derechos de agua. Así, al igual que el reconocimiento en el modelo burocrático, también en el modelo neoliberal no todas las formas organizativas y normas de gestión están reconocidas políticamente: solo aquellas que corresponden a los intereses de los gestores del reconocimiento.

Definitivamente, las políticas oficiales de reconocimiento no responden solo a reclamos de los sectores marginados por mayor autoridad y autonomía. Aunque esto sí puede ser el argumento retórico para el cambio legal, el interés de la burocracia hídrica —la poderosa hidrocracia— o de los hacedores de políticas neoliberales es distinto. El congelamiento y la subordinación de repertorios sociolegales a través de estrategias de reconocimiento oficial contribuyen al control que pueden ejercer sobre un conjunto de normas locales dinámicas y derechos diversos intangibles. Además, pone en la ilegalidad a los sistemas normativos locales no reconocidos y no convenientes al proyecto de control uniformizado por el Estado y por el mercado. El congelamiento de ciertas normativas locales combinado con la ilegalidad de otras facilita y refuerza el control político y el poder vertical de los hidrócratas y ayuda a los sectores neolibera-

11 El debate de la privatización de los servicios de agua potable urbanos, por lo tanto, es distinto, ya que allí, mayormente, sí se trata de transferir autoridad y poder a compañías comerciales multinacionales. También es necesario distinguir entre el debate de la privatización neoliberal de los derechos de uso del agua (la propiedad de los derechos sobre el recurso) y la privatización de los servicios de gestión del agua.

les a incorporar los grupos y organizaciones locales en el sistema mercantil (Boelens y Zwarteveen, 2005).¹² Analicemos entonces más de cerca los fundamentos del proyecto neoliberal para la gestión del agua y cómo y qué tipo de comunidades de usuarios de agua quiere reconocer.

Para muchas organizaciones campesinas e indígenas en los Andes las reformas de agua actuales son una más en una serie de intentos seculares de expropiar los recursos que forman la base de su sustento y su identidad. Los tres ingredientes básicos de las recetas para las reformas hídricas neoliberales son: toma de decisiones descentralizada, derechos de propiedad privada y mercados. La atención hacia los derechos de propiedad privada se justifica principalmente porque los mercados dependen de ellos. En pocas palabras, el razonamiento es así: el agua necesita ser transferible y mercadeable de modo que pueda ser usada de una forma económicamente eficiente, produciendo los retornos marginales más elevados posibles. Para que los esfuerzos privatizadores tengan éxito, se necesita establecer derechos de agua claramente definidos y exigibles. Los derechos de agua son así una condición crítica para que los mercados de agua emerjan. Los derechos de agua permitirían que al agua se le ponga precio por unidad consumida, induciendo a los usuarios a reducir el desperdicio del recurso. Además, los derechos de agua proveen de una buena base para distribuir las responsabilidades de mantenimiento de los sistemas entre los beneficiarios. También proveen seguridad de tenencia a los usuarios, lo que en el pensamiento neoliberal es muy valorado puesto que parece establecer incentivos para la inversión en infraestructura.

A la par de sus efectos profundamente problemáticos en la práctica de las colectividades de usuarios andinos, el pensamiento neoliberal sobre el agua tiene algunas fallas conceptuales importantes. Por ejemplo, de manera errónea liga automáticamente los derechos de agua con los mercados de agua, como si ambos fueran inseparables. Esto no es verdad. La mayoría de los beneficios atribuidos a los mercados de agua se lograrían a través de la provisión de la seguridad de la tenencia por sí sola, sin importar si los derechos de agua son mercantilizados o transferidos. Otro error mayor es la suposición de que la seguridad en la tenencia solo puede ser alcanzada por medio de los derechos de agua privados. Esto es obviamente falso desde la perspectiva de los usuarios de agua campesinas e indígenas andinos, cuya seguridad de agua fue típicamente menor durante las épocas de privatización.

12 El siguiente análisis del modelo neoliberal de las reformas hídricas está basada en un artículo que realizamos con Margreet Zwarteveen (Boelens y Zwarteveen, 2005). Para ilustraciones de las grandes contradicciones y errores de este modelo aplicado en el campo andino refiero a este documento.

El pensamiento neoliberal conecta lo global con lo local al mismo tiempo que desconoce y destruye lo local (véase tb. Assies, 2003; Swyngedouw, 2003). Predica que el manejo del agua se basa en verdades globales, no basadas en localidades particulares y conocimientos contextualizados. El modelo, de hecho, activamente promueve la deslocalización y la externalización de los derechos de agua: los derechos de agua deben ser desligados de la tierra, de la comunidad o del territorio, de modo que se permita la competencia y se mejore el libre comercio del agua hacia sus usos más productivos. Sin embargo, los usos y formas de distribución del agua existentes en las comunidades campesinas e indígenas de los Andes son típicamente locales, embebidos en y específicos al contexto. Son instituciones dinámicas que han evolucionado y siguen evolucionando a través de largos procesos históricos de inversiones colectivas en infraestructura y una lucha común contra los intrusos. Existen a través de la contextualidad y la historicidad, y los procesos de externalización y deslocalización amenazan su supervivencia.

Mientras el discurso neoliberal ve los derechos de agua primariamente desde una posición positivista e instrumental, como una expresión de la ley estatal y la lógica mercantil, los derechos de agua en las comunidades andinas típicamente existen y funcionan en condiciones de pluralismo legal. Los derechos individuales (o a nivel de unidad familiar) para usar el agua y su infraestructura, y para participar en la toma de decisiones relacionada con el agua, existen porque hay derechos colectivos de toda la comunidad, con los cuales están ligados. Los derechos individuales (o familiares) son por tanto radicalmente diferentes a los derechos privatizados desde el punto de vista de las políticas neoliberales. Además, las definiciones de derechos, usos apropiados y la legitimidad de los usuarios y sus autoridades están cercanamente embebidas en panoramas históricos específicos de estructuras políticas y económicas así como en sistemas culturales de significados y valores (Gelles y Boelens, 2003; MacCay y Jentoft, 1998; Pacari, 1998; Roth *et al.* 2005).

Estas instituciones locales de gestión del agua que han existido desde hace siglos en los Andes tienen particularidades y una lógica de su funcionamiento que son difíciles de explicar a través del lenguaje moderno de la racionalidad instrumental de mercado. No obstante, las políticas y las leyes neoliberales cada vez más dictan no solo los términos discursivos, sino también los términos materiales de su existencia. A través de poderosas leyes y reglas el modelo neoliberal del mundo hídrico se vuelve realidad a la fuerza. Efectivamente, y en palabras de Bourdieu (1998: 86), "lo que se presenta como un sistema económico gobernado por las leyes de hierro de una suerte de naturaleza social,

es en realidad un sistema político que puede constituirse solamente con la complicidad activa o pasiva de los poderes políticos oficiales".

Cuando el comportamiento relacionado con el riego y el manejo del agua no puede ser entendido ni expresado en términos hídricos modernos, es probable que esto sea usado como una prueba de su atraso e irracionalidad. Las colectividades de riego que despliegan tal comportamiento son anomalías que merecen languidecer y ser presa de las fuerzas del mercado: no hay lugar legítimo para ellas en las sociedades modernas. En contraste, aquellas comunidades de riego que están conformes con las nuevas políticas y reglas son premiadas con la estampilla de aprobación del buen gobierno: son recompensadas con apoyo y ayuda para que se vuelvan instituciones modernas que se comportan de acuerdo con la nueva lógica institucional y mercantil.

Una creencia importante que energiza las nuevas políticas hídricas es que el comportamiento de los usuarios y administradores del agua se deja llevar por incentivos que están mayormente determinados por las instituciones formales y el mercado. El producto de los procesos organizacionales y políticos en el manejo del agua se ve como la suma de las decisiones racionales hechas por individuos con base en intereses que pueden ser definidos objetivamente y pueden ser conocidos desde afuera. En otras palabras, se piensa que, dadas estructuras de incentivo apropiadas, los seres humanos desplegarán el mismo comportamiento con respecto al agua en cualquier parte del globo. Supone que todos los seres humanos son iguales y comparten una racionalidad común.

El pensamiento neoliberal sobre el agua con su negación de las conexiones entre poder y conocimiento y su moralismo de los derechos individuales, acopladas a la casi religiosa referencia a la racionalidad científica, generan una herramienta política poderosa para la justificación de reformas e intervenciones de largo alcance.¹³ Estas intervenciones, a su vez, alimentan aún más la fe en el modelo neoliberal ya que se establecen las condiciones para que este funcione como se ha pronosticado.¹⁴ No es coincidencia que la política neoliberal que pretende libertad individual para todos, fue materializada mediante la reforma de agua de más largo alcance precisamente por uno

¹³ Véase tb. Gleick, 2002; Goldman, 1998; Moore, 1989; van der Ploeg, 2003; Zoomers y van der Haar, 2000; Zwarteveen, 1997.

¹⁴ Además, en la aplicación de programas neoliberales los resultados y productos son medidos en relación con las expectativas de los mismos modelos formales, pero las suposiciones relacionadas con el comportamiento y la operación en la práctica muy pocas veces se validan. Así, la creencia en el modelo y consecuentemente en la efectividad de los mecanismos de control de quienes planifican jamás se objeta, como tampoco se cuestionan las bases de la validez del conocimiento sobre el agua.

de los regímenes dictatoriales más represivos de un país andino: el de Pinochet. Solo el régimen dictatorial en Chile fue capaz de crear las condiciones necesarias para que el modelo se concretara, por medio del silenciamiento y el control coercitivo de las voces de protesta y de los actos de resistencia en las comunidades campesinas e indígenas. El régimen pinochetista creó las oportunidades de experimentación y las condiciones para que el modelo cumpliera con sus propios términos de éxito.

Mientras tanto, muchos organismos internacionales siguen considerando la ley y la política de descentralización hídrica a la chilena como uno de los modelos más exitosos y efectivos. En las décadas de 1980 y 1990 Perú, Bolivia y Ecuador, así como otros países latinoamericanos, fueron forzados por el Banco Mundial, el FMI y el BID a adoptar legislaciones de agua neoliberales copiadas del modelo chileno. Los Bancos contrataron expertos de Chile para promover el modelo en los países vecinos y cuando —bajo protestas populares a escala nacional e intensas luchas de los sectores indígenas y campesinos—, estos países no pudieron aceptar su adopción se usaron el chantaje y la amenaza de no ser sujetos de préstamos de los bancos.¹⁵

En sus oficinas los planificadores neoliberales poco han percibido de la razón de las protestas, asumiendo que se originan en comunidades andinas que no logran actuar “racionalmente” o “democráticamente”, y por eso fallan en su adaptación al modelo. Las formas actuales de manejar y usar el agua en muchas comunidades andinas no son vistas ni juzgadas en sus propios términos, ni siquiera sobre la base de la eficiencia en el uso del recurso y los retornos marginales, sino que son evaluadas en cuanto contrarias al modelo universal ideal. Tienden a ser vistos como obstáculos para el control eficiente y moderno del agua, que tienen que ser removidos para pavimentar la vía hacia la modernización del agua y para el surgimiento de los actores racionales. Los problemas acerca de eficiencia y equidad no son vistos como efectos de las leyes y políticas neoliberales, sino que se analizan como algo originado en una implementación aún incompleta del modelo y en la incorporación todavía imperfecta de las comunidades en los mercados y en los sistemas legales estatales. Por eso y paradójicamente el remedio recetado es incrementar las reglas del mercado libre en las comunidades locales y dar más libertad a los grupos de interés privados externos para mejorar la gestión, incrementar la eficiencia

15 Este chantaje fue atestiguado en Ecuador cuando se filtraron ciertos documentos que hacían que los nuevos préstamos estuvieran condicionados a que se pasara una nueva ley de aguas tipo chileno (Red Bancos 1995). En el caso del Perú, Trawick, el ex consultor del Banco Mundial, reveló el mismo tipo de prácticas (Trawick, 2003). Ilustrativas son también las experiencias con las propuestas de privatización actuales en Bolivia, por ejemplo en Cochabamba y en El Alto.

y poner en vigor los derechos de agua. Así, el modelo neoliberal de agua se vuelve una profecía que se comprueba a sí misma.

Es por estas razones también que el modelo no logra percibir sus propios errores y contradicciones fundamentales que a menudo causan resultados contrarios a los pronosticados: inseguridad de la tenencia del agua, disminución de la inversión por los usuarios, reducción de la productividad, baja de la decisión democrática, menor eficiencia de uso, y mayor inestabilidad de los sistemas andinos (para algunos ejemplos llamativos, véase Hendriks, 1998; Boelens y Dávila, 1998; Boelens y Zwartveen, 2005). Por la naturaleza necesariamente colectiva del agua en la mayoría de los sistemas y cuencas andinos, bajo condiciones adversas e impredecibles, para poder manejar el agua y generar sustentabilidades se requiere de la colaboración como una condición fundamental, en vez de la competencia entre los usuarios de las mismas fuentes hídricas.

También en el tema de la descentralización las propuestas neoliberales tienen fuertes contradicciones intrínsecas, como muestra la experiencia chilena (Hendriks, 1998; Bauer, 1997 y 1998; Dourojeanni y Jouravlev, 1999). Bauer (1998), entre otros, describe cómo el modelo neoliberal ha llevado a retos y conflictos inmensos no solamente a nivel del sistema, sino también a nivel de sectores de uso múltiple, por ejemplo de microcuenca y cuenca. Si antes de la privatización los conflictos entre las empresas generadoras de energía y los grupos de regantes podían ser resueltos con argumentos relacionados con el interés público, a raíz de la introducción de la política de agua neoliberal debieron empezar a competir como contendores supuestamente iguales en el mercado libre. Las plataformas de múltiples interesados, propuestas dentro de este esquema como mecanismos para encontrar las soluciones, fueron dominadas por los representantes de las compañías, personas más locuaces y con más educación formal, mientras que los resultados podían ser fácilmente ignorados porque no tenían rigor legal y no estaban apoyados en políticas públicas. Si bien la descentralización debía ayudar en la reducción de la intervención estatal (y los gastos gubernamentales), parece ser que para resolver sus disputas los diferentes actores dependen crecientemente de caros procedimientos legalistas en las cortes centralizadas y, por lo tanto, de la burocracia estatal.

Este bien conocido ejemplo chileno es la razón de que muchos defensores de los mercados de derechos de agua y de la privatización con rostro humano en los Andes argumentan que el modelo debe ir acompañado de, y estar embebido en, un marco legal equitativo. Pero si bien las compañías privadas saben bien cómo hacer uso de las cortes civiles y de los marcos legales cuando se trata de defender sus intereses privados sobre el

agua, aparentemente hay una carencia enorme de capacidad legal en los países andinos al momento de defender los derechos de propiedad comunitarios o públicos.¹⁶

De manera creciente las organizaciones campesinas e indígenas se levantan contra los esfuerzos privatizadores y los programas de reforma hídrica neoliberales. La resistencia demuestra que el no calzar en el modelo es a menudo una opción consciente y no el resultado de atraso, irracionalidad y terquedad sin razón.

Políticas aguadas: la devolución del gobierno del agua en la práctica

A la par de enfoques estatistas y mercantiles en la región, un tercer conjunto de estrategias y propuestas institucionales para el manejo de los conflictos intersectoriales sobre el agua, el fomento del uso beneficioso y de derechos equitativos del agua y la preservación del ambiente, se fundamenta en el enfoque de la gestión consensual o la concertación.¹⁷ No es el Estado omnipotente, ni las reglas del mercado libre, sino la negociación y colaboración entre los distintos actores, muchas veces con intereses divergentes pero mutuamente dependientes, que tienen que llevar a una situación consensuada y equilibrada para todos. Las estrategias y propuestas incluyen como elemento central la generación o el fortalecimiento de plataformas y mesas de concertación para la gestión integrada del agua al nivel de la cuenca, subcuenca o microcuenca. Idóneamente suelen ser conformadas por entidades mixtas: organismos gubernamentales y no gubernamentales, multisectoriales, endógenos y exógenos, que representan las necesidades de los distintos grupos de interés. La gestión concertada requiere de un adecuado sistema de información que además sea transparente y de acceso general. Casi siempre las propuestas y proyectos de concertación tienen pretensiones que no se limitan a la gestión multisectorial del agua sino que involucran a otros recursos y actividades.

Sin embargo, hay muy pocos casos en los Andes en que se concretaron plataformas de gestión democrática y multisectorial. A menudo existen solo en el papel o fueron institucionalizadas desde arriba por agencias estatales u organismos de desarrollo (Dourojeanni 2000). El punto aparentemente fuerte de este enfoque es también su debilidad: se requiere de un marco de concertación democrático y transparente en el que todos los actores sean conscientes de los objetivos que plantean, de sus responsabilidades y de las consecuencias futuras en el manejo del agua (IPROGA 1996). Sin embargo, el ordenamiento concertado

16 La subyugación de facto de la Ley Indígena al Código de Aguas y al Código de Minería en Chile es un claro ejemplo (Gentes, 2000; Boelens *et al.* 2005).

17 Boelens, Dourojeanni y Hoogendam, 2005; véase tb. CEPAL 1992, Dourojeanni, 2000; IPROGA 1996.

del uso del agua y la adecuación o redistribución armónica de derechos de agua a nivel territorial no es tarea fácil para tal plataforma, justamente porque va en contra de intereses establecidos, muchas veces poderosos. Teóricamente se basan en el consenso general y pueden funcionar bien cuando existen posibilidades de transacción entre los actores. Estas transacciones solo se logran con conocimiento de propuestas de solución y análisis de costos y beneficios sociales, ambientales y económicos, y con un interés político para un cambio social real. Si no se encuentran beneficios mutuos, el proceso de adecuación de derechos comúnmente es obstaculizado por los actores o sectores poderosos. Los últimos buscarán cómo dominar las plataformas, caso contrario recurrirán a otros medios para lograr sus intereses (Boelens, Dourojeanni y Hoogendam, 2005).

En los procesos de concertación a menudo hace falta cuestionar las estructuras de poder y los intereses político-económicos (Warner y Moreyra, 2004). Particularmente los programas formales de descentralización evitan las discusiones públicas al respecto y las posibles estrategias de solución: son reemplazadas por políticas de intervención ya establecidas y por criterios profesionales ya probados. También en el campo socio-organizativo hay una tendencia a imponer las reglas y estructuras organizativas más adecuadas de la entidad de concertación, que en la práctica canalizan los intereses y mensajes de las instituciones exógenas, o refuerzan las regulaciones jurídicas nacionales. Por el consecuente y común fracaso de estas plataformas multisectoriales y multiusuarios verticalmente establecidas en la región andina, las políticas de descentralización a menudo se han limitado a transferir las responsabilidades y tareas de la gestión del agua a los usuarios, mientras que (casi) no transfirieron los recursos y poderes, o solamente a entidades del gobierno descentralizado. Además, la transferencia irresponsable (*dumping*) de la gestión de muchos de los sistemas estatales respondió más a la urgencia neoliberal de reducir el aparato estatal y los gastos públicos que a un proceso de transferencia de recursos y capacidades para apoyar sistemas viables. De manera general se transfirieron a los usuarios sistemas degradados casi sin viabilidad y perspectiva, que requerirían enormes esfuerzos e inversiones de los usuarios para operarlos y mantenerlos.

La implementación en la práctica de las políticas de descentralización nacionales e internacionales es entonces un proceso complejo que no se presta a una especie de ingeniería social o ingeniería legal.¹⁸ Las medidas legales son influidas, mediadas y

18 Esta perspectiva positivista, común y corriente en procesos legislativos y en intervenciones de desarrollo rural, asume que relaciones sociales son calculables y planificables tal como en las ciencias naturales se usan las fórmulas hidráulicas. Es un mito, porque las legislaciones que intentan cambiar la situación social muchas veces fracasan, no tienen resultados o tienen efectos no planificados y no previstos. Es justamente

modificadas —a veces fuertemente— por los ámbitos locales políticos, económicos y normativos. Por esta razón, entre otros, es claro que no se ha dado un proceso real de gestión integrada o gestión por plataformas descentralizadas en la gran mayoría de las cuencas andinas. Aquí influye también el arriba mencionado caos en las legislaciones hídricas de la región, lo que facilita a los políticos e hidrócratas manejar su propio juego y defender sus propias instituciones, frente a los usuarios menos acomodados. La interpretación de las legislaciones y políticas hídricas en condiciones de legislación caótica y sobrepuesta ofrece espacios a los agentes oficiales para hacer su propia torta legal.¹⁹ Además, las políticas de descentralización en casos concretos emiten mensajes muy contradictorios. Una investigación de WALIR en el Ecuador (Hendriks *et al.* 2003; Cremers *et al.* 2005) ha mostrado como los múltiples decretos de descentralización de la gestión del agua han llevado no solo a una reducción tremenda de la capacidad nacional para una gestión verdaderamente pública del agua, sino que además ha permitido que una variedad de actores oficiales “descentrales” hayan recibido poderes traslapados y para nada transparentes, además sin cambios en sus bases hidrocráticas, lo que fácilmente lleva a nuevos abusos sobre las familias usuarias en las comunidades campesinas e indígenas.

“No estamos para soltar”: tres casos de lucha por el agua y su gestión

En lo que sigue se revisan algunos de entre un sinnúmero de casos que muestran que la descentralización positivista, sin atención a los poderes reales existentes ni a la pluralidad normativa local, no resuelve la crisis del agua, al menos, no para los grupos marginados. Partimos de un sistema intercomunitario de riego campesino-indígena en Licto, provincia de Chimborazo, Ecuador. Se analiza ejemplos cotidianos de su interacción con aquellas instituciones que según las políticas oficiales (y en ausencia de plataformas multiactores) deberían recibir los poderes descentralizados, como es la Junta Parroquial del cantón, la Corporación Regional de Desarrollo de Chimborazo (CODE-RECH), el municipio de Riobamba, y la agencia de aguas.

porque para tener éxito deben cambiar las relaciones sociales. Y frecuentemente las relaciones sociales y de poder existentes tienen más fuerza y efectividad que las reglas nuevas y externas.

19 Dentro y fuera del aparato estatal es frecuente que los actores hegemónicos en el sector hídrico de la región andina tengan gran influencia sobre la selección de los ingredientes de esta torta. Su influencia va más allá de únicamente la selección de dispositivos legales existentes. En palabras de Weber: “Son precisamente estos grupos con intereses propios que se encuentran en la posición de distorsionar el propósito mentado de una norma legal, hasta el punto de convertirla en su opuesto”... (Weber, en Moore, 1973).

Caso 1: La defensa de la autogestión del sistema Guarguallá en Licto²⁰

Licto es el nombre de una zona de la provincia de Chimborazo en el centro de los Andes ecuatorianos que hospeda a veintiocho comunidades campesinas indígenas. También es el nombre del pueblo, el centro poblado de la región, alrededor del cual se ubican estas comunidades. La población total de Licto es de 13 mil personas, de las cuales alrededor de un 90 por ciento son de autoidentificación indígena y 10 por ciento mestizas. Las últimas residen mayoritariamente en el pueblo. En la zona —como en muchas partes de los Andes—, históricamente se ha dado un proceso de subordinación de las comunidades indígenas frente a los blanco-mestizos: los terratenientes y otros grupos de poder en el pueblo. En gran parte de su historia, la dominación en Licto fue encabezada por la santísima trinidad cura-hacendado-teniente político. Hasta hace pocos años cualquiera actividad para cambiar la situación de marginación en las comunidades indígenas fue atacada por los grupos de mando en Licto pueblo.

Cuando en 1989 la organización CODOCAL (Corporación de Organizaciones Campesinas de Licto) fue invitada de participar en un ambicioso proyecto, el desarrollo del Sistema de Riego Guarguallá, no era de sorprenderse que las comunidades indígenas se mostraron sumamente desconfiadas. El recelo era fuerte, más aún, porque anteriormente habían sido justamente los moradores de Licto pueblo quienes habían impulsado este proyecto a través de sus contactos con el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), la anterior agencia estatal de riego. A pesar de ello, algunos líderes indígenas de las comunidades y personas de los grupos menos acomodados del mismo pueblo —sobre todo mujeres— aprovecharon la oportunidad de este proyecto para desafiar las estructuras de poder existentes. En estas comunidades andinas el agua es un factor de mucho poder y razonaron que para cambiar la situación “hay que meterse adentro, sea como sea”.

Desde el año 1974 el INERHI había estado trabajando en los estudios, diseños y obras principales. Fue un ejemplo clásico de un proceso de diseño y ejecución vertical, en el cual se excluyó a la población campesina de la toma de decisiones. Los diseños fueron realizados en las oficinas de Quito por técnicos sin conocimiento de la realidad campesina. Para ejecutar las obras conforme a sus diseños el INERHI contrató a empresas privadas. La falta de compromiso de los ejecutores con el sistema y su debilidad técnica no solo conllevó a actos de corrupción, al aumento explosivo del costo de las obras, a

20 Basado en investigaciones de campo que realicé entre 1992 y 1997, y en 1998, 2000, 2002 y 2004; publicado en e.o. el capítulo 7 del libro *Water Rights and Empowerment* (Boelens y Hoogendam, 2002).

retrasos y a la construcción de canales de mala calidad, sino que también hizo imposible que los futuros usuarios se involucraran en el diseño y la ejecución del sistema.

Sin base en las condiciones y necesidades locales,²¹ fue acompañado por un diseño organizacional, también de receta y rígidamente fundamentado en la ley, que reforzó las falencias técnicas enunciadas y las consecuencias sociopolíticas. Por ejemplo, el Reglamento para la Administración de los Sistemas de Riego del INERHI establecía que cada módulo de riego debía nombrar cinco cargos directivos (presidente, vicepresidente, etc.). Considerando el hecho de que Licto contaría con unos ciento veinte módulos de riego, esto implicaría la obligación de nombrar unos seiscientos dirigentes nuevos, una estructura dirigencial paralela a la estructura de liderazgo comunal ya existente. En el diseño, estos módulos cruzarían los linderos de las comunidades y tendrían que ser encabezados por una Junta General. Así se generaría un conjunto de estructuras organizativas adicionales que, por controlar el factor agua, contaría con mucho poder, con el gran peligro de cruzar, desintegrar y reemplazar a las estructuras comunales existentes. Implicaría que, no solo el liderazgo y el poder de decisión, sino también las asambleas y los trabajos comunitarios tendrían que ser reorganizados artificialmente de acuerdo con los nuevos límites modulares.

La ley también preestablecía que la mayoría de las mujeres no pudieran tener derechos de agua, a no ser que fueran formalmente reconocidas como "jefes de familia", a pesar de que ellas eran las que de acuerdo con las reglas locales habían trabajado, invertido y así creado los derechos de agua. En muchas comunidades indígenas y campesinas este es el motor de la gestión local del agua y de la acción colectiva: al mismo tiempo que uno crea una infraestructura, uno crea también los derechos de agua y uno crea la organización. Después, para mantener y re-crear los derechos de agua, uno tiene que mantener y re-crear la infraestructura colectiva y uno refuerza y recrea su propia organización. Hay una interacción dinámica y permanente entre el sistema tecnológico, el sistema normativo y el sistema organizativo.

Esto fue posiblemente el mayor problema, de acuerdo con las familias indígenas. El Estado impuso un modelo en el que las reglas y derechos de agua eran establecidos a través de un razonamiento oficial uniforme: aquellos individuos que tienen tierra y pagan tasas tienen derecho al agua. El razonamiento indígena en la zona dice lo contrario:

21 Por ejemplo, a pesar de que debido a la emigración masculina la gran mayoría de los usuarios eran mujeres, la infraestructura no incluyó reservorios nocturnos y el horario estuvo basado en turnos de 24 horas de riego. El riego nocturno hubiera hecho imposible que las mujeres hicieran uso del agua por razones como la violencia sexual, el cuidado de infantes, la erosión del suelo, la lejanía de los campos y otros.

no se pueden simplemente comprar los derechos. Aquellos que contribuyen con mano de obra, capacidades organizacionales y participación en mingas (trabajo colectivo), crean derechos de acceso al agua y derechos de participación en la toma de decisiones. En tal racionalidad, los derechos individuales se derivan de una propiedad colectiva del sistema y la gestión común.

Las comunidades, entonces, formularon una contrapropuesta al INERHI: adecuaron el reglamento a la situación particular de Licto y a los criterios formulados por los usuarios. Después de unas rondas de discusión en todas las comunidades y la aprobación en la Asamblea General, el documento fue remitido al INERHI, que calificó el documento como ilegal. A la par de esta contrapropuesta administrativa los futuros regantes iniciaron la elaboración de un reglamento interno: un reglamento vivo y dinámico que en los años posteriores iría creciendo durante la generación e implementación del sistema de riego. En todo este proceso los gobernantes blanco-mestizos de la zona reunidos en la Junta Parroquial, habitantes del pueblo de Licto, buscaron frustrar el trabajo colectivo de las comunidades indígenas en la construcción del riego. A través de sus contactos con los oficiales del Estado trataron de mantener sus posiciones de poder, manipulando la incipiente organización intercomunal. Fue solo después de un largo proceso de lucha, liderado por dirigentes indígenas y sobre todo las mujeres de los estratos más pobres de Licto que, muchas veces a pesar de los procesos y discursos oficiales de descentralización, se produjo el cambio. Los mestizos pobres del pueblo se deshicieron de sus líderes manipuladores y se unieron a la organización intercomunal.

Cuando INERHI, que desde 1994 fue descentralizado en corporaciones regionales de desarrollo (ahora CODERECH, para la provincia de Chimborazo), debido a una crisis financiera y falta de capacidad por la privatización, no pudo completar la construcción del sistema (salvo las obras del canal principal), las comunidades indígenas tomaron a cargo su desarrollo, con el apoyo de la organización no gubernamental CESA. Si bien al inicio hubo una fuerte resistencia de los técnicos estatales y luego de confrontaciones importantes con la agencia estatal, se adaptó el diseño, la gestión y los derechos de agua —tras una discusión colectiva— a las demandas y capacidades locales.

Fundamentalmente, la acción colectiva fue la base para la construcción de la infraestructura y la distribución de los derechos de agua. También se incorporaron otras comunidades lictenas en el sistema que habían sido excluidas, así como módulos hidráulicos que técnica y organizativamente respondieron a las estructuras (inter)comunales. Obras estratégicas, por ejemplo reservorios para evitar el riego nocturno, complementaron el

diseño. Se desarrolló un sistema que ahora es manejado por las mismas comunidades desde el nivel principal hasta el nivel de campo.

Pero una vez que las comunidades habían terminado el sistema, operándolo con reglas claras y socializadas, derechos equitativos y una fuerte gestión colectiva, la descentralizada administración estatal vino a reclamar. No quería reconocer la gestión local ni sus reglas y derechos. Por el simple hecho de no estar reconocidas por la ley nacional fueron declaradas ilegales. La agencia estatal en su interpretación particular de la política de descentralización y transferencia de manejo de los sistemas de riego reclamó a las comunidades indígenas la devolución del manejo del sistema a la agencia. En palabras de la dirigente campesina Inés Chapi (entrevista agosto 2002):

*Con el CODERECH mismo tenemos un gran problema porque ellos han dicho que ya que todo sistema está terminado tienen que hacer ellos la administración, operación y mantenimiento y que tenemos que pagar tarifa a ellos.*²²

Los usuarios no se oponen a tarifas en sí, pero que sean gestionadas a través de su propia organización para invertir en su propio sistema. Además, se resisten a transferir el sistema y toda la administración e información autogeneradas al Estado:

En cuanto a la gestión, ellos han mandado un oficio que ellos van hacer en su totalidad la administración y la operación, incluso han mandado un oficio que les proporcionemos ya los planos y catastros, [...] no estamos de acuerdo, si ellos quieren tener planos, quieren tener catastros, tienen que hacer por su cuenta. [...] El sistema tenemos que manejar nosotros, la junta, porque nosotros hemos trabajado desde antes y seguimos trabajando. Ya hemos pagado cuotas y estamos trabajando para la operación y el mantenimiento de nuestro propio canal. [...] No hemos de dar paso al CODERECH en el sistema. Para nosotros es necesario defender nuestro sistema. Vamos a defender nosotros, organizando más de lo que hemos estado, si es posible tenemos que hacer comisiones a Quito al Consejo Nacional de Recursos Hídricos, tenemos que hacer marchas [...]. No es que nosotros vayamos al CODERECH y decir: bueno, vamos a pagar; nos hemos de organizar. Somos 1.300 usuarios y están ingresando más usuarios, hemos de tomarnos si es posible la oficina del CODERECH pero no hemos de permitir que ellos vengan y digan: ya está terminado el proyecto y ahora ya hay que administrar nomás el CODERECH. No pues, nosotros hemos trabajado, nosotros hemos aportado, nosotros hemos sufrido y tenemos derecho nosotros a mantener el sistema (Inés Chapi).

22 Otra institución que es importante en las políticas de descentralización está involucrada también: "Así mismo, nos van a cobrar otra tarifa de la Agencia de Aguas, sin consultar a nadie ellos han aprobado una tarifa que hay que pagar" (Inés Chapi).

Según las comunidades usuarias el argumento formal de la agencia fue: ¿Cómo podemos entregar la gestión a los usuarios si no está en nuestras manos? Las políticas nacionales e internacionales usualmente tienen efectos diferentes en el campo y en la teoría, y detrás de los argumentos oficiales se desarrolla un juego de poderes. Las comunidades indígenas, no obstante, han conseguido defender su sistema. Pero se enfrentan a una ley uniforme y positivista y a políticas de gestión de agua orientadas hacia lo que significa la descentralización en la práctica. La Ley de Aguas del Ecuador y las políticas antiguas y nuevas no permiten derechos ni principios de gestión locales, y destruyen la variedad de sistemas normativos que sí tratan de encontrar soluciones particulares en contextos diversos.

Caso 2: El enfrentamiento entre las comunidades regantes y el municipio de Riobamba

*Para mí sería una falta tremenda cuando quieren quitar estos señores del municipio, nosotros hemos trabajado, hemos tenido durante treinta años de luchamiento para tener esta agüita, ahora estos señores quieren quitar nuestros terrenos, que quieren expropiar ellos! Lo más hemos tenido trabajo nosotras las mujeres, llevando nuestras criaturas en la barriga, llevando nuestras criaturas en la espalda, con todo el sacrificio. Íbamos a pie a las tres de la mañana, cuatro de la mañana levantando, íbamos al puesto de trabajo que se llama bocatoma, allá al río Guarguallá para trabajar. Venimos trayendo agüita para riego, ahora estamos felices, pero ahora estos señores vienen a querer expropiar, no estamos de acuerdo y estaremos hasta las últimas consecuencias en nuestros terrenos, nuestro reservorio, no estamos para soltar... (Pacífica Yupacabay).*²³

Junio de 2002, el camino que conduce a la zona de Tulabug, parte del área de riego de Licto-Guarguallá, se encuentra bloqueada por una barrera enorme hecha por los moradores locales. Grupos de vigilancia de las comunidades cercanas controlan la entrada de cada persona. Líderes organizados instantáneamente en el comité de defensa de la tierra regada se trasladan permanentemente a la ciudad de Riobamba para reclamar y negociar con la alcaldía y para reforzar sus alianzas con instituciones afines como la Comisión Permanente de los Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo. Y hasta fueron a hablar con el Congreso Nacional en Quito. Hay alerta roja para las comunidades unidas en el sistema de riego que han solidarizado con las familias regantes amenazadas por la expropiación de sus terrenos. Según los técnicos del municipio, es necesaria esta

23 Las entrevistas de esta investigación las realicé en junio, julio y agosto de 2002.

expropiación ya que la planta de tratamiento del nuevo sistema de agua potable tiene que ubicarse precisamente en la zona de Tulabug:

[...] "no hay otra alternativa técnica y económicamente viable".²⁴ Para ello es necesario expropiar entre 6 y 14 hectáreas de los minifundios regados, una gran cantidad de terrenos de unas treinta familias campesino-indígenas de diversas comunidades. Las comunidades también protestan con gran vehemencia frente a la propuesta oficial de afectar una parte importante de su sistema de riego mediante esta expropiación, lo que posiblemente perjudique a su reservorio nocturno más grande, el de Bellavista.

El municipio de Riobamba, que abastece la población urbana con agua potable, ha formulado y diseñado un gran proyecto que doblaría el caudal actual.²⁵ El alcalde de Riobamba en la promesa principal de su campaña electoral aseguró poder realizar este proyecto en menos de dos años: "[...] en mi administración soluciono el problema del agua, en agosto ya son dos años que estoy aquí, yo ofrecí solucionar el problema y no quedo mal, no me quedo cruzado de brazos" (Dr. Fernando Guerrero, alcalde de Riobamba). De la misma manera, el vicealcalde (Dr. Luis Cargua Ríos) expresa la gran importancia política de este proyecto:

[...] estamos abocados ya a la salida del gobierno, el sistema de agua potable es clave [...] imagínase si ahorita por todas las emisoras nos están pero insultando que no hemos hecho nada en agua potable con el proyecto Alao, que solo palabras [...] que solo palabras han sido.

Pero los usuarios de riego locales después de muchos años de sacrificio y sufrimiento para construir e implementar el sistema Guarguallá y traer el agua de lejos, están determinados a no soltar sus chacras. Como afirma Pacífica:

El señor alcalde tiene que respetar nuestras tierras, sin tierra no podemos vivir, porque somos campesinos necesitamos tierra, este pequeño minifundio necesito para mis hijos, para mantener, para poder defender, hasta las últimas consecuencias regaré mi sangre en mi terreno, pero ¡no he de salir!

El alcalde de Riobamba también hace referencia al fuerte deseo de la gente de no moverse de sus tierras ancestrales, si bien su interpretación de este hecho es algo distinta de aquella de los afectados:

24 Entrevista con Ing. Ángel Obregón, Director del Depto. de Agua Potable, Municipalidad de Riobamba.
25 A los 475 l/s actuales se añadirían 500 l/s extra mediante la extracción de un caudal de un río que actualmente se aprovecha para uso no consuntivo por una central hidroeléctrica (Alao). Es un proyecto de 12 millones de dólares, a ser financiado a través del Banco del Estado (Entrevista con Ing. Diego Saltos, Vice-Director del Departamento de Agua Potable, Riobamba).

Hay gente que se aferra por ancestros, y aunque no le sirve el pedazo de terreno para nada, le defiende a morir. Es la Ñucallaqta, en quechua la Madre Tierra, la tierra, con ese pedazo de tierra me muero, aquí me muero y con eso me voy, esas personas son beligerantes, esas pelean, esas dicen: "me matan pero yo no salgo de aquí".²⁶

Las comunidades han expresado claramente su no-oposición a la realización del proyecto de agua potable en sí, pero durante los últimos meses el furor colectivo ha crecido enormemente ya que son justo las tierras regadas de los minifundios las que se quieren expropiar y esto es inaceptable para ellos; más aún ya que han ofrecido al municipio que construya la planta en otro sitio, no regable, encima del canal de riego y de propiedad de las comunidades mismas.²⁷ Además, siendo campesinos, temen que la agenda política del municipio no solo sea expropiar algunas hectáreas para fines de construcción de obras de agua potable, sino que se exija más terreno de lo netamente necesario para con ello urbanizar el campo. El temor es que la expropiación acelera un proceso de construcción de viviendas y servicios para los no campesinos, cambiando el estilo de vida y despojando cada vez más minifundistas de su tierra. Lauro Sislema, dirigente de la comunidad Chumug, expresa esta sospecha: "En primer lugar es para el paseo verde, segundo lugar para canchas deportivas, tercer lugar para las piscinas y cuarto lugar para hacer la vivienda". Al expropiarles, a sus ojos y de acuerdo con sus experiencias concretas las autoridades urbanas no valoran el gran aporte que entregan los campesinos a la ciudad.

La reacción de las autoridades urbanas autodeclaradas sirvientes del bien común, es de no entender la resistencia. Es llamativo cómo las autoridades políticas perciben su propio actuar como consonante con los discursos de la descentralización y la participación popular. Asumen que hay acuerdos colectivos basados en la supuesta socialización de la información sobre el proyecto:

26 Uno de los líderes del comité explica la resistencia: "[...] muchas personas se tiene un único lote y son treinta años de lucha de trabajo para conseguir el agua de riego, mucha gente ya ha fallecido sin ver ni el agua, se han quedado esposas con hijos pequeños, necesitan el agua para sostener a sus hijos en sus tierras. También nos preocupa que no solo se perjudicaría esas hectáreas, sino se perjudicaría a más ese reservorio que alimenta a veinte módulos, de Tulabug, Molobog y Licto. Nosotros como Junta de Riego no nos oponemos a la obra, es una obra social que va a hacer el Municipio, pero lo que sí decimos que no se haga los tanques de tratamiento de agua potable ahí en esos terrenos, nosotros como Junta de Riego lucharemos hasta las últimas consecuencias".

27 En el trabajo de campo se recogieron innumerables testimonios, largos de señalar aquí.

¡Pero por qué no cuestionaron eso cuando supieron, por qué no cuestionaron eso hace tres años! Cuando hoy el proyecto yo lo retomo y les digo [...] allí se presenta el problema: no quieren vendernos sus terrenos, porque dicen que ya tienen su agricultura, que han hecho mucha inversión, efectivamente, allí hay tuberías de riego, etcétera, etcétera (alcalde de Riobamba).

Sin embargo, al investigar las bases fundamentales del proyecto, su formulación y diseño no han sido tan participativos como los políticos quieren hacer creer. La misma hidrocracia, las autoridades técnicas con poderes ahora descentralizadas, de ninguna manera han cambiado su práctica de siempre de diseñar los proyectos en sus oficinas y sin consultar a la gente. Según los comuneros, otras razones habrían jugado un papel al no considerar una participación popular en la elaboración del proyecto: la aparente presión financiera sobre los plazos de formulación y ejecución. Inclusive, este argumento fue usado para presionar a las comunidades de aceptar el proyecto y, en caso de no lograr el financiamiento de la obra, culparlas por el fracaso. La no información y la ausencia de alguna forma de diseño participativo o algún proceso consultivo con los afectados fue ampliamente confirmada en las comunidades.

Claramente, la mudanza a otras tierras ajenas o la compensación en dinero no encuentran aceptación entre los afectados. En el análisis del problema y la búsqueda de alternativas se puede apreciar mundos y racionalidades sumamente distintos. Para el Director de Agua Potable uno de los problemas principales es el egoísmo y la solución se encuentra en la valoración económica de la alternativa. Básicamente, a través del valor universal del dinero se pueden comparar e igualar los precios intrínsecos de la tierra, del agua y de los otros factores fundamentales de la convivencia campesina. Para ello le sirve una llamada referencial a la civilización, contrastándolo con la falta de ella en las comunidades afectadas.²⁸

En cambio, para los comuneros afectados la tierra regada no puede expresarse en solo términos monetarios o valores de cambio. Detrás de la resistencia de no aceptar la compensación hay todo un mundo distinto de valores productivos propios de la tierra y el agua, de la historia de los antepasados que habitaron estas tierras y de la lucha por adquirir el agua, de los significados y símbolos de estos elementos centrales para la eco-

28 "Los países sobre todo de Europa son desarrollados, no existen egoísmos, todos queremos estar al mismo nivel y, ¿es lo más obvio, no? Como en los grandes proyectos tenemos que ceder, tenemos que ceder, porque el beneficio es para la gran mayoría, acá en este proyecto apenas pueden ser unas cuarenta, treinta personas que se les puede afectar, pero afectar con el retiro temporal de la tierra, porque les estamos ubicando en otro lado, o les estamos dando la alternativa a través del dinero..."

nomía campesina y el sustento local, y del mismo significado de comunidad e identidad dentro del contexto de Tulabug y sus alrededores.

El argumento del Director de Agua Potable de que hay que sacrificar a algunos para el beneficio de la gran mayoría no les suena justo a los campesinos. De manera contraria, el hecho de que no son solamente las familias directamente afectadas las que protestan sino los comuneros y dirigentes de diecisiete comunidades del sistema de riego que han solidarizado, más algunas instituciones de defensoría del pueblo, resulta incomprensible para las autoridades urbanas, y mucho se molestan por esto. Desconocen que a la par de intereses individuales de la gente también hay estructuras, motivaciones y comportamientos colectivos, necesarios para que sobre todo las familias menos acomodadas sepan sobrevivir en el contexto adverso de los Andes.²⁹ Lo califican como manipulación, como expresa el Director de Agua Potable:

Muchas veces las imposiciones, sobre todo en el área indígena y la solidaridad, hacen que se involucren terceros, aunque no sea el deseo de ellos [...] Es una afectación a pocas familias, de ahí entonces las que deberían exclusivamente pelear serían las familias de acá no más. No podríamos meter al resto de las comunidades indígenas de la provincia, o tal vez involucrar a los indígenas del país, creo que no, ¿para qué?!

El alcalde de Riobamba, de la misma manera, se niega a ver la posibilidad de que ante reclamos justificados de grupos marginados haya personas e instituciones de base que ya no lo aceptan y se hacen solidarios:

Hay gente ajena a la zona que nada tiene que hacer, hay esas organizaciones como se llaman políticas, y abogados que están sacándoles el dinero, sabemos quienes son, entonces hay gente ajena al problema pero que se va a hacer solidaria para sacar provecho político.

Al observar que la situación desbordó el control político, vemos dos reacciones intermitentes de los grupos de poder. La primera es la cara suave, el discurso de la participación y de la inclusión. Allí, siguiendo la tradición liberal, se pone énfasis en la supuesta igualdad entre todos los humanos, fortaleciendo el discurso de la comunidad imaginada (Anderson, 1983). Para mantener esta igualdad y el bienestar común de todos, entonces no deberíamos extrañarnos de que hay algunos —aquellos un poco menos iguales, en términos de Orwell— que tienen que sufrir:

29 No me refiero a la frecuentemente romantizada solidaridad andina. Aquí se trata de que, al encontrar algunas familias comuneras fuertemente amenazadas por fuerzas exógenas, se cierran las líneas de defensa colectiva.

Deberían pensar en que todos somos cantón Riobamba, jurisdiccionalmente todos somos iguales, estamos en una misma provincia, estamos en un mismo país [...] Por el agua que se va a captar, es inevitable [...] hacer un tratamiento del agua, entonces hay que entender que alguien tiene que sacrificar, arrimar el hombro para el desarrollo del resto (Director de Agua Potable).

Pero las utopías liberales de la igualdad han sido desenmascaradas por los dirigentes indígenas. Además, las propias autoridades estatales cambian de tono y muestran la segunda cara, la más dura y violenta, cuando los comuneros no aceptan el discurso de la participación y del bien común. En una carta dirigida a los dirigentes campesinos amenazan con la expropiación, en caso necesario con la violencia policial, sobre la cual el Estado tiene el monopolio. Argumentan que no puede ser que por el interés propio de un par de campesinos indígenas sin criterio técnico el bienestar de toda una ciudad se tenga que postergar o arriesgarse. Nina Pacari analiza este fenómeno con precisión: "Hay un contenido racista inconsciente de no darles prioridad [...] como que son algunas familias nomás y a más de esto son indígenas nomás. Cuando se dice que 'por algunas familias indígenas no podemos parar el proyecto de toda una ciudad', hay un racismo de por medio porque se trata de comunidades indígenas, pero si fuera un terrateniente...". Es cierto, el desarrollo histórico y reciente del agua en los Andes se caracteriza por hechos repetidos en que unas pocas personas de poder político y económico manipulan las políticas e intervenciones hídricas. En Alao hay varias haciendas, y no es muy difícil encontrar allí un terreno amplio y técnicamente apto para construir la planta de tratamiento. Rosa Guamán, dirigente campesina de Licto, ha experimentado este fenómeno durante toda su vida: "Siempre es así, les parece tan fácil de perjudicar a los más débiles, los minifundistas".

Sea con el discurso horizontal de la participación, sea con el más vertical de la violencia legitimada —ambos en términos del interés público— los planes hídricos oficialmente establecidos no deben obstruirse, menos todavía cuando los campesinos reclaman marcos normativos propios que no encuentran respaldo en la ley. El hecho de que las familias afectadas no tengan títulos oficiales sobre las tierras que ocupan y hayan creado sus derechos de agua mediante su labor en la construcción del sistema pero sin contar con papeles otorgados por el Estado significa que no tienen ninguna base para reclamar. Incluso más: al ofrecerles una compensación el Estado les hace un favor —así va la lógica—, no se trata de un derecho. La legislación liberal, positivista y universal no reconoce anomalías y justicia propia.

Claramente, aun cuando las políticas oficiales de la descentralización en latinoamérica dan mucho peso a la institución del municipio como representante más cercana y más fiel de las bases, esto no es ninguna garantía para aliviar la situación de los grupos marginados. En efecto, las comunidades campesinas e indígenas también conocen la otra cara de estas representaciones. Como observa uno de los dirigentes del comité de defensa de Tulabug:

Yo lo califico como un acto criminal, no se puede concebir que el municipio de Riobamba que representa al pueblo, está en contra del pueblo y en contra de la cultura indígena: si no tenemos tierra no tenemos cultura y si no tenemos cultura no tenemos vida. Si el municipio va a ejecutar este proyecto creo que las comunidades indígenas están dispuestas a defender inclusive con su sangre estas tierras.

A esta observación se suma Inés Chapi, argumentando que la descentralización en sí no asegura de ninguna manera la participación ciudadana:

Solo la lucha es la que nos ha de sacar en adelante, solo luchando podremos defender nuestros derechos, lo que nos corresponde. No porque somos indígenas, porque somos campesinas, nos van a venir atropellar nadie...

Estas historias no tienen final, solo términos parciales. Por la gran protesta campesina indígena las autoridades municipales se vieron forzadas a presionar para que los técnicos diseñaran otra alternativa para la ubicación de la planta de tratamiento en un terreno de una ex hacienda de Molobog, que de todas maneras ya estaba en proceso de vender sus terrenos. Aparentemente, la anteriormente proclamada "única opción técnica y económicamente viable" del discurso científico-positivista de los técnicos no fue tan única. Como todo diseño de obras hidráulicas, fue una construcción político-social, una de las múltiples que se pueden concebir cuando la gente reclama y ya no acepta la hegemonía del positivismo y el primado de la reglas de la hidrocracia nacional y local.³⁰

Caso 3: La Interjuntas frente a la agencia de aguas — la injusticia descentralizada
En medio del proceso de privatización y descentralización de las instituciones estatales encargadas de la cuestión hídrica en el Ecuador, desde 1994 el Estado armó una estructura nacional de gestión sin ninguna consulta popular. En la región central del país se creó así la Corporación Regional de Desarrollo Sierra Centro (CORSICEN) en las provincias de Chimborazo, Tün-

³⁰ Poco tiempo después, el Estado no pudo cumplir con sus promesas financieras y hasta ahora el proyecto queda en lista de espera junto con numerosos otros proyectos de gran escala.

gurahua y Cotopaxi. Cuando después de dos años el gobierno decidió recentralizar la estructura, aglutinando las oficinas regionales de las tres provincias para establecer la sede central de CORSICEN en Tungurahua, surgió una gran protesta de las organizaciones de usuarios del agua en Chimborazo. No aceptaron el desplazamiento de la oficina de Riobamba porque les dificultaría enormemente reclamar sus derechos y realizar sus trámites. A raíz de este conflicto surgió la Junta Provincial de Regantes en 1997, para velar por los intereses de las organizaciones asociadas. Como resultado de su protesta se estableció una sede estatal en Chimborazo, CODERECH. Por razones de manipulación política, falta de democracia interna y representatividad la Junta se debilitó, hecho que llevó a la creación de una plataforma de organizaciones de base mucho más activa, representativa y democrática: la organización provincial Interjuntas Chimborazo. Esta organización inter-sistemas, iniciada por las organizaciones intercomunitarias de Guarguallá-Licto, Chambo, Cebadas, Chingazo Pungales, Penipe, Quimiag y otras, agrupa a una gran cantidad de organizaciones locales, grandes y pequeñas, todas mayoritariamente de familias minifundistas. Su objetivo es "[...] agrupar a todos los sistemas de riego y agua para consumo humano de la provincia y generar capacidad de defensa y propuesta política y legal de los usuarios. Busca además el fortalecer la capacidad de gestión de organizaciones de usuarios de sistemas de agua e impulsar espacios de interlocución, concertación, coordinación, capacitación, y debate" (Interjuntas 2004).³¹

A la par de incidir desde abajo en la construcción de políticas y legislación hídricas, un tema principal de Interjuntas es la gestión de conflictos: entre usuarios y entre sistemas asociados, pero sobre todo entre grupos marginados y terratenientes así como entre los campesinos indígenas y el Estado. Allí su rol es de representante y defensor legal de los grupos marginados. Por la gran cantidad de conflictos, muchas veces a raíz de juegos de poder o por adjudicaciones de caudales irreales y no existentes por la agencia de aguas de Chimborazo, Interjuntas ha decidido establecer un centro de defensa de derechos y mediación de conflictos dentro de su federación. Allí, campesinos indígenas, muchos de los cuales no pueden pagar un abogado común, encuentran respaldo para sus reclamos. Allí también los líderes campesinos junto con algunos abogados jóvenes solidarios se enfrentan con el gran problema que las estructuras de poder y las políticas hídricas del país han causado.

Mientras que los caudales disminuyen y la demanda de la población y actores exógenos crece, hay más solicitudes para el registro de derechos al agua. Las agencias de

31 Interjuntas tiene una relación de trabajo estrecha con la Comisión Permanente de Derechos Humanos, SNV, y el programa WALIR (Water Law and Indigenous Rights).

aguas, sin embargo, no tienen la capacidad de monitorear los caudales realmente existentes en las fuentes y ríos, y la situación del personal habilitado para esto se ha empeorado después de las olas de privatizaciones irresponsables. Incluso así, muchas agencias de aguas siguen otorgando nuevas concesiones sin poder controlar ni la existencia de caudal suficiente, la extracción actual, o el uso de tomas no autorizadas. Muchas veces son los usuarios poderosos como terratenientes o empresas agrocomerciales los que logran conseguir nuevas concesiones; allí, en las sentencias de la agencia de Chimborazo es común que la coima, el color de la piel y el estatus político-económico sean factores decisivos. Luego, la sobre-adjudicación de derechos al agua causa nuevos conflictos (robo, destrucción de obras, distribución injusta, etc.), muchos de las cuales llegan a procesos judiciales, donde es la misma instancia, la agencia de aguas, quien tiene que hacer justicia (Interjuntas 2004). La agencia, con limitada capacidad de personal, además con sus prácticas discriminatorias, no tiene la capacidad de resolver estos conflictos, y así sigue el círculo vicioso.

Es evidente como la agencia de aguas, que cae bajo el CNRH (Consejo Nacional de Recursos Hídricos) y que es una de las bases del programa de descentralización, constituye uno de los mayores problemas para los usuarios menos acomodados (Dávila *et al.* 2005). Como dicen los minifundistas, es regla casi general que la agencia no respete las sentencias que ella misma ha otorgado (Interjuntas 2004). Muchas veces son maltratados por razones de clase (campesino), etnia (indígena) o género (mujeres). Además de los resultados injustos en la adjudicación de derechos y el alto costo (no transparente) de los trámites, el proceso de adjudicación es largo y muy inseguro. A mediados de 2003, el total de las personas empleadas en las oficinas de las agencias es de solo 84 técnicos, que tenían que tramitar la acumulación de las 21 mil solicitudes de concesiones y otras demandas legales; para fines de comparación: en todas las décadas anteriores se ha logrado registrar un total de 35 mil derechos hídricos (Hendriks *et al.* 2003; Cremers *et al.* 2005).

Los dirigentes y usuarios miembros de las organizaciones que constituyen Interjuntas, cansados de los muchos años de abuso, discriminación, corrupción y arbitrariedad por parte de la jefatura y la secretaría judicial de la agencia de aguas de Chimborazo, decidieron definitivamente acabar la injusticia. En enero de 2005, doscientos representantes de las organizaciones miembros fueron a Quito para denunciar al jefe de la agencia ante el secretario general del CNRH. Forzados por las protestas el CNRH no pudo hacer otra cosa que instalar una comisión de investigación para analizar las denuncias. El 24 de marzo durante una reunión con CNRH en Riobamba los dirigentes campesinos

y jóvenes abogados presentaron una gran serie de casos de corrupción y racismo notorios, minuciosamente preparados en las semanas anteriores. Al mismo tiempo se llenaron las calles de Riobamba con centenares de campesinos regantes de toda la provincia y entraron a las salas del Consejo Provincial en una protesta masiva. El CNRH no pudo sino despedir al jefe y el personal abusivo de la agencia de aguas. A los dirigentes de Interjuntas se les ofreció proponer el candidato para reemplazar al jefe de la agencia; la federación presentó de candidato a una profesional de aguas muy comprometida con la causa de los regantes comunes.

Sin embargo, después del cambio del gobierno nacional, producto del levantamiento nacional contra la presidencia se cambia también la directiva nacional de CNRH, y por juegos políticos nuevamente se ratifica en su cargo al antiguo y corrupto jefe de la agencia de aguas, desoyendo abiertamente los reclamos y demandas planteadas por las organizaciones de usuarias de Chimborazo. Los usuarios campesinos e indígenas, nuevamente y con aún más ferocidad, deciden movilizarse frente a esta injusticia y el 27 de junio más de cuatro mil usuarios de agua de toda la provincia se toman la agencia. Durante dieciséis días y mediante turnos de autodefensa ocupan la sede de la agencia. Hasta que por fin logran que su reclamo sea escuchado, que el jefe sea destituido y que la agencia se transforme en un órgano más justo, transparente y democrático (Interjuntas 2005, Dávila *et al.* 2005).

Los tres casos muestran que las políticas de descentralización no presentan ninguna garantía de una mejora en las relaciones hídricas y la toma de decisiones democráticas y también visualizan el gran peligro que puede representar la implementación de estas políticas en la práctica, sobre todo para los actores menos acomodados. Como dice Nina Pacari: "La descentralización según el modelo occidental ha estado en que se distribuya la toma de decisión un poquito mejor geográficamente, pero la forma de decisión siga siendo hegemónica". Tienden a canalizar el poder y la toma de decisiones hacia las mismas autoridades de siempre, pero ahora al nivel del gobierno local. La gran importancia de que estos poderes sigan siendo monitoreados por los grupos de base mediante control de las prácticas, la acción colectiva y, si es necesario, la resistencia, es fundamental para garantizar o instalar un grado suficiente de democracia política, justicia distributiva y respeto de los derechos campesinos e indígenas en la gestión de sus aguas. La descen-

tralización y la redistribución del agua y del poder para la toma de decisiones necesariamente debe hacerse por medio de la participación ciudadana.

Allí, esta participación no es regalada y muchas veces no se basa en el diálogo abierto, transparente, habermasiano, entre iguales, en un ambiente de armonía. Las relaciones sociales y estructuras de poder existentes dan el trasfondo de la concertación. El caso andino muestra que la gran mayoría de las inversiones públicas en la gestión del agua se las realiza en beneficio de las áreas y los actores más organizados y ya bien acomodados. Muestra también que la acción pública y las instituciones estatales, nacionales o del gobierno local no son neutras. El acceso a los recursos generalmente refleja los intereses de aquellos grupos que pueden influir en la construcción de las reglas locales y nacionales sobre el reparto.

Las luchas arriba analizadas también muestran que no son, como muchos observadores creen, una batalla simple entre intereses públicos y privados sobre el agua, ni tampoco es un conflicto entre regímenes comunales y privados con los primeros asociados con la tradición y los segundos con la modernidad. Los derechos y las luchas sobre derechos y autoridad no ejemplifican solamente la naturaleza inherentemente política de la lucha por el agua y su asociación cercana con las relaciones de poder, sino que en los Andes también están estrechamente asociados con identidades y significaciones culturales. De allí que, si bien lo que está en juego en estas luchas es la seguridad en la tenencia del agua, las luchas no son únicamente por el agua; también lo son por el derecho a autodefinirse y existir como entes colectivos e individuos, por la representación y la expresión de significaciones culturales y etnicidad, y, en última instancia, por el poder y la identidad.

Reflexiones

Es llamativo como las nuevas propuestas y acciones de reforma hídrica en la región andina ligan el ámbito local con lo internacional. No solo obedecen a una política de descentralización, supuestamente basada en principios de subsidiaridad, sino que también tienen como objetivo realizar un gobierno que facilita la interacción e intercambio entre el plano local, nacional e internacional mediante derechos y reglas compartidos entre todos. Es llamativo también como en las últimas dos décadas estas nuevas políticas internacionales, que pretenden democratizar la gestión del agua y descentralizar la toma de decisiones, se han impuesto a la región andina con mucha agresividad y sin posibilidad de interferencia y control de la gran mayoría de los usuarios y usuarias del agua.

Debajo de las premisas de eficiencia y racionalidad, como sucesoras de los enfoques y políticas estatistas, los procesos de individualización de la gestión colectiva y las políticas de privatización de derechos de agua crean un enorme peligro para las comunidades indígenas y campesinas en los Andes. Esto también es la mayor causa de las recientes y muy intensas disputas de agua en Bolivia y las protestas masivas en Ecuador y Perú. Los programas de reforma política y legal de la gestión de recursos hídricos se fundamentan en la uniformización de las normas de gestión. Para facilitar el control burocrático en la tradición de los hidrócratas, o para crear un mercado eficiente de derechos de agua en la línea de los neoliberales, se considera necesario superar las prácticas de la población campesina andina que se califican de atrasadas o no adecuadas a los objetivos comunes nacionales. Según esta lógica, la eficiencia económica y social y el bienestar de todos se incrementarían considerablemente si todos siguiesen el mismo discurso, con las mismas normas, y si existiesen reglas generales aplicables a todos los sujetos de la misma manera. Por lo tanto, aun cuando se producen cambios legales para reconocer jurídica y políticamente los derechos consuetudinarios y descentralizar el gobierno del agua, los fundamentos básicos y valores superiores que se mantienen son la generalidad y la homogeneidad legal.

La legitimación de esta generalidad se fundamenta en un supuesto objetivo común de los diversos sectores sociales con respecto a la gestión del agua: una armónica fusión de intereses e ideologías. Supone también la existencia de una institución o entidad de regulación imparcial, el Estado, el mercado, o últimamente, inclusive, la plataforma multiautor descentralizada y concertada, que vigile uniforme y racionalmente los derechos de todos. Sin embargo, las experiencias en cuanto a los conflictos sobre el agua y su gestión en los Andes muestran lo contrario: la falta de respeto para los derechos locales dentro del marco legal y la falta de imparcialidad de las instituciones rectoras para la gestión del agua. No es difícil constatar que el argumento liberal de la igualdad ante la ley, fundamental en todos los enfoques presentados, resulta ser un mito en la práctica legal de los países andinos. Esto es ilustrado por la capacidad de los sectores hegemónicos de manipular legalmente los conflictos sobre los recursos naturales. Sin embargo, la ideología del argumento sí es suficientemente fuerte como para contrarrestar las demandas de diversos grupos étnicos y sociales por un reconocimiento real del derecho a ser diferente. Esta ideología deslegitima la gestión del agua de acuerdo con las normas locales y organizaciones autónomas.

Tal como el modelo estatista, el discurso neoliberal deriva su fuerza y su legitimidad de su presentación despolitizada y la imposición de lo suyo como algo autoevidente;

pero además, construye e impone activamente una institucionalidad y lógica de su propia inevitabilidad. Al hacerlo, el modelo neoliberal no solo asume y plantea leyes universales, sino que activamente las establece. Aunque proclama descentralizar y respetar el pluralismo legal y cultural existente, por ejemplo, en la gestión del agua, la coexistencia de una gran diversidad de reglas, leyes, derechos y obligaciones es activamente desalentada, ya que tal diversidad obstruiría las transferencias y ventas regionales e internacionales, lo que requiere de un marco legal uniforme. Las reglas y los derechos locales son considerados anomalías que frenan las inversiones y el lucro. Por tanto, en la región andina las políticas de agua mercantiles no reemplazan a las políticas burocráticas como comúnmente se ha sugerido en los discursos de la descentralización, sino que se complementan unas a otras al disciplinar y actuar en contra del pluralismo de los repertorios de derechos de agua. Así, las burocracias estatales son reformadas para proveer y pasar una legislación que permita que los mercados de agua emerjan. Los sistemas de derechos comunitarios y colectivos que no calzan en el cuadro neoliberal son, por definición, atrasados e ineficientes. Por lo tanto, son condenados a marchitarse y verse sutilmente incluidos en el mercado como algo con potencial para igualarse,³² o son forzados a unirse al juego neoliberal en términos desiguales (Boelens y Zwartveen, 2005).

Para aquellos sistemas indígenas y campesinos que tienen disposición de incluirse el análisis positivista llega a la conclusión de que el problema principal es que carecen de educación y reglas modernas para la gestión racional del agua, ya que tienen un atraso y falta de acceso a la legislación oficial. Por tanto, el discurso oficial sugiere que a través de la explicación; es decir, la capacitación legal y el mejoramiento de los medios de comunicación y el acceso legal e institucional mediante el desarrollo rural y del mercado, se debería posibilitar la inclusión de estos pueblos y de sus organizaciones de usuarios de agua, que se consideran excluidos del sistema normativo general, y consecuentemente, de los beneficios sociales de la sociedad nacional. Así se

32 Tanto en el modelo estatista (liberal), como en el pensamiento político neoliberal se asume que todos los actores relacionados con el agua se comportan como si fueran iguales. Para el último, tal suposición es crucial ya que los mercados solo funcionan si todos los participantes actúan "como iguales". Los estándares de esta igualdad permanecen escondidos bajo la capa de la ciencia positivista. Tal ocultamiento permite que los estándares y normas sean presentados como una inevitable ley natural. Las diferencias que realmente existen, caracterizadas por divisiones y diferenciaciones históricamente enraizadas en términos de poder de toma de decisiones, ingresos monetarios, habilidades aprendidas, información y educación, que fuertemente favorecen a las compañías privadas y a los actores con poder económico, se ignoran en el discurso o se presentan precisamente como el hueco sobre el cual hay que tender un puente para que los potenciales iguales se unan al juego mercantil.

llega a la capacitación de los incapaces, la conscientización de los inconscientes y la inclusión de los excluidos.

Pero las prácticas actuales en el uso del agua y de los sistemas de derechos de agua en los Andes están profundamente embebidas en sistemas normativos, instituciones legales y sociales, redes políticas y ambientes agroecológicos plurales. La sugerencia fundamental de las políticas neoliberales de que los derechos de agua pueden ser de manera sencilla levantados y aislados de esta realidad compleja y de esta organización histórica de control para poder llevarlos al mercado, no puede ser tomada en cuenta de manera seria a menos que se acepte una destrucción o una transformación radical de las subsistencias locales. Las reformas de agua propuestas, aunque son presentadas como neutras y científicas, involucran modificaciones bastante drásticas de las estructuras sociales y políticas en las cuales están embebidos los sistemas de gestión de agua y de las maneras en las que el agua es apropiada, distribuida y manejada. Si se implementan estas políticas, tales relaciones se ven dictadas por leyes, instituciones y mercados extracomunales.

Sin embargo, la lógica asimiladora basada en la normalización de los no normales hace que muchos sectores sociales, en particular las comunidades indígenas y campesinas, no se reconozcan y no se sientan reconocidos. Aun cuando algunas Constituciones sí reconocen la multiculturalidad, esto generalmente no se traduce en criterios y procedimientos concretos en la legislación hídrica o agraria. Por ello, efectivamente, la última década se ha caracterizado por una organización andina e indígena autogestada, tanto en el campo de la lucha por una normatividad hídrica como en las sociedades andinas en general. Allí llegamos al cuarto enfoque de acción colectiva descrita en la segunda sección: a la par de estrategias campesinas e indígenas dirigidas a la reapropiación del recurso agua y la infraestructura asociada, también se produce una lucha por autodefinir las reglas, derechos y formas organizativas para la gestión del agua, así como por la legitimidad de la autoridad local para establecer y sancionar estos derechos y reglas. Además, es una pugna en torno a la construcción de sus propios discursos sobre la comunidad, lo andino y lo indígena y las políticas para regular el agua de manera concomitante. Obviamente, este proceso estratégico-político que busca una contraidentificación dinámica no necesariamente está basado solo en verdades y derechos tradicionales, ni solamente en normas y reglas locales. El mismo proceso de reclamar la redefinición del derecho positivo también es y nutre la construcción, reinención y transformación de los mismos derechos consuetudinarios, así como es una afirmación y también reconstrucción de las identidades locales y culturas hídricas.

Simultáneamente, es una lucha en contra de las políticas de reconocimiento hidrocrático y neoliberal que buscan domesticar esta variedad de reglas y derechos discrepantes y no planificables.³³ Las luchas por el agua en los Andes, entonces, también son luchas para lograr una especificidad y una autonomía locales, para ejercer el derecho de autodefinir la naturaleza de los problemas del agua así como para decidir sobre la dirección de las soluciones. Las luchas son una crítica a la propia racionalidad de las reformas y activamente cuestionan sus pretensiones de neutralidad y objetividad. Muestran que las opciones de políticas que están justificadas sobre la base de la neutralidad y la eficiencia, en la práctica funcionan para promover una muy clara agenda política. Evidencian también, como se ha ilustrado con algunos casos locales, que una simple política de descentralización y subsidiaridad sin cambiar las relaciones de poder y las estructuras y comportamientos hidrocráticos en los gobiernos locales refuerza en vez de cuestionar los abusos existentes. Necesariamente deben rediseñarse estas estructuras institucionales, tanto nacionales como locales. Además, tendrían que complementarse con redes e instituciones de base, estrategias interactivas, e instrumentos democráticos que explicitan y presionan por cambiar las relaciones de poder y que vigilan los resultados.

Para ello, en vez de enfoques y políticas que se basan en el positivismo y la objetivación, para entender la lógica campesina e indígena de gestión de agua y cuestionar las reformas hídricas y proponer alternativas, se requiere de perspectivas que pongan énfasis en la pluralidad y la contextualización. En vez de naturalizar las cuestiones políticas de la distribución y control de los recursos naturales se necesita un reconocimiento mucho más explícito de las políticas y el poder en las discusiones sobre reformas de agua. Hace falta una mirada basada en las normas reales y prácticas que rodean la distribución hídrica, uno que enfoque el contenido específico de los derechos y leyes de aguas como fuentes y productos de culturas dinámicas y luchas sociales. Así, efectivamente, la lucha por el control del agua es tanto una lucha por una justicia distributiva, como una lucha discursiva y política por el reconocimiento y la legitimidad.

³³ Aquí es importante constatar que en los Andes hay muchas formas de gestión del agua que a primera vista parecen estar sujetos a una influencia fuerte del sistema legal oficial y las nuevas políticas de reconocimiento y descentralización, mientras que un análisis más profundo muestra lo contrario. No obstante la supuesta homogeneidad y formalidad de estas normas para la representación externa y la protección formal, existe una tremenda diversidad organizativa y normativa bajo esta superficie.

Bibliografía

ALBÓ, Xavier

2002 *Iguales aunque Diferentes*. La Paz: CIPCA.

ANDERSON, Benedict

1983 *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.

ASSIES, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.)

2000 *The Challenge of Diversity. Indigenous Peoples and Reform of the State in Latin America*. Amsterdam: Thela Thesis Publishers.

ASSIES, Willem (ed.)

2003 *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

BAUD, Michiel

2005 "Indigenismo y movimientos indígenas en la historia de los Andes". Borrador, a publicarse en R. Boelens, A. Guevara y D. Getches (eds.) *Políticas Hídricas, Derechos Consuetudinarios e Identidades Locales*. Lima: WALIR / IEP.

BAUER, Carl

1998 "Slippery property rights: Multiple water uses and the neoliberal model in Chile, 1981-1995", *Natural Resources Journal*, 38, pp. 110-155.

1997 "Bringing water markets down to earth: the political economy of water rights in Chile, 1976-95", *World Development*, vol. 25, núm. 5, pp. 639-656.

BECCAR, Lily, Rutgerd Boelens y Paul Hoogendam

2002 "Water rights and collective action in community irrigation", en Boelens y Hoogendam (eds.) *Water Rights and Empowerment*. Netherlands: Van Gorcum, Assen, pp. 1-21.

BENDA-BECKMANN, Franz von, Keebet von Benda-Beckmann y Joep Spiertz

1998 "Equity and legal pluralism: taking customary law into account in natural resource policies", en R. Boelens y G. Dávila (eds.) *Searching for equity*. Netherlands: Van Gorcum, Assen, pp. 57-69.

BOELEN, Rutgerd y Gloria Dávila (eds.)

1998 *Searching for Equity. Conceptions of justice and equity in peasant irrigation*. Netherlands: Van Gorcum, Assen.

BOELEN, Rutgerd y Bernita Doornbos

2001 "The Battlefield of Water Rights. Rule Making Amidst Conflicting Normative Frameworks in the Ecuadorian Highlands". *Human Organization*, 60 (4), pp. 343-355.

BOELEN, Rutgerd y Paul Hoogendam (eds.)

2002 *Water Rights and Empowerment*. Netherlands: Van Gorcum, Assen.

BOELEN, Rutgerd y Margreet Zwarteveen

2005 "Anomalous water rights and the politics of normalization. Collective water control and privatization policies in the Andean region", en Roth, Boelens y Zwarteveen (eds.) *Liquid Relations*. New Brunswick, New Jersey, London: Rutgers University Press.

BOELEN, Rutgerd, Ingo Gentes, Armando Guevara Gil y Patricia Urteaga

2005 "Special Law: Recognition and Denial of Diversity in Andean Water Control", en Roth, Boelens y Zwarteveen (eds.) *Liquid Relations*. New Brunswick, New Jersey, London: Rutgers University Press.

BOELEN, Rutgerd, Axel Dourojeanni y Paul Hoogendam

2005 "Improving Water Allocation for User Communities and Platforms in the Andes", capítulo a publicarse en B. Bruns, C. Ringler y R. Meinzen-Dick (eds.) *Institutional Options for Improving Water Management*. Washington D.C.: IFPRI.

BOURDIEU, Pierre

1998 *Acts of resistance against the tyranny of the market*. New York: The New Press.

BUSTAMANTE, Rocío

2002 *Legislación del Agua en Bolivia*. Cochabamba: WALIR / Centro AGUA / UMSS / CEPAL / Wageningen University.

CEPAL

1992 *Bases conceptuales para la formulación de programas de manejo de cuencas hidrográficas*. Santiago de Chile: CEPAL / Naciones Unidas.

CONAGHAN, C.M., J.M. Malloy y L.A. Abugattas

1990 "Business and the 'boys': the politics of neoliberalism in the Central Andes", *Latin American Research Review*, 25 (2), pp. 3-30.

CONAIE

1996 *Propuesta Ley de Aguas*. Quito: CONAIE.

CREMERS, Leontien, Marjolein Ooijevaar y Rutgerd Boelens

2005 "Institutional reform in the Andean irrigation sector: Enabling policies for strengthening local rights and water management", *Natural Resources Forum*, 29, pp. 37-50.

DÁVILA, Gloria

2005 *De la mediación a la movilización social: Análisis de los conflictos de agua de riego en Chimborazo*. Riobamba/Quito: WALIR.

DEGREGORI, Carlos Iván (ed.)

2000 *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*. Lima: IEP / Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

DOUROJEANNI, Axel

2000 "Water allocation among competing uses with a basin perspective". Ponencia para el Segundo Foro Mundial del Agua, La Haya, marzo de 2000.

DOUROJEANNI, Axel y Andrei Jouravlev

1999 *El Código de Aguas en Chile: entre la ideología y la realidad*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, 3.

FRH

2004 "Proyecto de Ley Reformatoria de la Codificación de la Ley de Aguas: seis aspectos claves". Quito: Foro Nacional de los Recursos Hídricos.

GALÁRRAGA-SÁNCHEZ

2000 "Informe Nacional sobre la Gestión de los Recursos Hídricos en el Ecuador". Quito: Foro Nacional de Recursos Hídricos.

GELLES, Paul H.

2003 *Indigenous peoples, cultural identity and water rights in the Andean nations*. Wageningen, Riverside: WALIR / CEPAL / Wageningen University / University of California.

1998 "Competing cultural logics: State and 'indigenous' models in conflict", en R. Boelens y G. Dávila, *Searching for Equity*. Netherlands: Van Gorcum, Assen, pp. 256-267.

- GELLES, Paul H. y Rutgerd Boelens
2003 "Water, Community and Identity: The politics of cultural and agricultural production in the Andes", en T. Salman y A. Zoomers (eds.) *Imaging the Andes: Shifting margins of a marginal world*. Amsterdam: CEDLA Latin America Studies, 91, Aksant / CEDLA.
- GENTES, Ingo
2002 *Estudio de la Legislación Oficial Chilena y del Derecho Indígena a los Recursos Hídricos*. Santiago de Chile: WALIR / CEPAL / Wageningen University.
- 2000 "Culturas étnicas en conflicto. El Código de Aguas y las comunidades indígenas en el Norte Grande/Chile", *Revista Américas*, 4 (16), pp. 7-49.
- GLEICK, P. H., G. Wolff, E. L. Chalecki, y R. Reyes
2002 *The new economy of water. The risks and benefits of globalization and privatization of fresh water*. Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security.
- GOLDMAN, Michael
1998 "Introduction: The political resurgence of the commons", en M. Goldman (ed.) *Privatizing nature. Political struggles for the global commons*. London: Pluto Press.
- GUEVARA G., Jorge Armando, Iván Vera D., Patricia Urteaga C. y Gustavo Zambrano
2002 "Estudio de la Legislación Oficial Peruana sobre la Gestión Indígena de los Recursos Hídricos", *Indigenous Water Rights, Local Water Management, and National Legislation (WALIR) Studies*, vol. 2. Wageningen: Wageningen University / CEPAL / Naciones Unidas, pp. 101-131.
- HALE, Charles R.
2002 "Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala", *Journal of Latin America Studies*, 34 (3), pp. 485-524.
- HENDRIKS, Jan
1998 "Water as private property. Notes on the case of Chile", en R. Boelens y G. Dávila (eds.) *Searching for Equity*. Netherlands: Van Gorcum, Assen, pp. 297-310.
- HENDRIKS, Jan, Rodrigo Mejía, Hugo Olázaval, Leontioen Cremers, Marjolein Ooijevaar y Paulina Palacios
2003 *Análisis de la situación del riego en la República del Ecuador*. Quito: Mission Report, WALIR.
- INTERJUNTAS
2004 *Centro de Defensa legal e Intermediación de conflictos sobre el agua*. Riobamba: Propuesta de Colaboración entre WALIR, Interjuntas y Comité Permanente de Derechos Humanos.
- IPROGA
1996 *Metodología para la elaboración de planes maestros de cuencas*. Lima: IPROGA.
- LYNCH, Barbara D.
1993 "The Bureaucratic Tradition and Women's Invisibility in Irrigation". Ponencia 24th Chacmool Conference. Alberta: University of Calgary Archeological Association, pp. 333-342.
- MACCAY, Bonnie J. y S. Jentoft
1998 "Market or Community Failure? Critical Perspectives on Common Property Research", *Human Organization*, 57 (1), pp. 21-29.
- MOORE, Mike
1989 "The fruits and fallacies of neoliberalism: The case of irrigation policy", *World Development*, 17 (11), pp. 1733-1750.

- MOORE, Sally F.
1973 "Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study", *Law and Society Review*, 7 (4).
- PACARI, Nina
1998 "Ecuadorian water legislation and policy analyzed from the indigenous-peasant point of view", en R. Boelens y G. Dávila (eds.) *Searching for equity*, pp. 279-287. Netherlands: Van Gorcum, Assen.
- PALACIOS, Paulina
2002 *Estudio nacional de la Legislación Oficial y los Marcos Normativos Consuetudinarios referentes a la Gestión Indígena de los Recursos Hídricos*. Quito: WALIR / CEPAL y Wageningen University.
- PEÑA, Francisco (ed.)
2004 *Los pueblos indígenas y el agua: desafíos del siglo XXI*. México D.F. y Bogotá: El Colegio de San Luis, WALIR / IMTA / Obranegra Editores.
- PERREAULT, Thomas
2004 "State restructuring and the scale politics of rural water governance in Bolivia". A publicarse en *Environment and Planning A*.
- PLOEG, Jan Douwe van der
2003 *The virtual farmer*. Netherlands: Van Gorcum, Assen.
- 1998 "Peasants and power", en R. Boelens y G. Dávila (eds.) *Searching for equity*. Netherlands: Van Gorcum, Assen, pp. 39-45.
- RAP, Edwin, Philippus Wester y Luz Nereida Pérez-Prado
2003 "The Politics of Creating Commitment: Irrigation Reforms and the Reconstitution of the Hydraulic Bureaucracy in Mexico", en Mollinga y Bolding (eds.) *The Politics of Irrigation Reform*. Ashgate: Aldershot.
- ROTH, Dik, Rutgerd Boelens y Margreet Zwarteveen (eds.)
2005 *Liquid Relations. Contested Water Rights and Legal Complexity*. New Brunswick, New Jersey, London: Rutgers University Press.
- STAVENHAGEN, Rodolfo y Diego Iturralde (eds.)
1990 *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*. Mexico City: Instituto Indigenista Interamericano / Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- SWYNGEDOUW, Erik
2003 "Privatising H₂O. Turning local water into global money", *Austrian Journal of Development Studies*, 19 (4), pp. 10-33.
- TRAUWICK, Paul
2003 "Against the privatization of water: An indigenous model for improving existing laws and successfully governing the commons", *World Development*, 3 (6), pp. 977-996.
- URTEAGA, Patricia, Iván Vera y Armando Guevara
2003 *Estudio sobre las reglas y regulaciones indígenas y consuetudinarias para la gestión de los recursos hídricos en el Perú (borrador)*. Wageningen, Lima, Santiago: WALIR / Wageningen University / CEPAL / Naciones Unidas.
- VERA, Juana
2005 *Género, etnicidad y derechos de agua en las legislaciones hídricas y normatividades locales. Un estudio comparativo de Perú, Bolivia y Ecuador*. Wageningen (Netherlands): WALIR / Universidad de Wageningen.

VIDAL, Ana María

- 1990 "Derecho oficial y derecho campesino en el mundo andino", en Stavenhagen y Iturralde (eds.) *Entre la Ley y la Costumbre*. Mexico City: Instituto Indigenista Interamericano / Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

VOS, Jeroen

- 2003 *Metric Matters. Water control in large-scale irrigation in Peru*. Ph.D. thesis, Wageningen University.

WARNER, Jeroen y Alejandra Moreyra (eds.)

- 2004 *Conflictos y Participación. Uso múltiple del agua*. Montevideo: MSP / WALIR. Nordan.

WESTER, Flip y Jeroen Warner

- 2002 "River basin management reconsidered", en A. Turnton y R. Henwood (eds.) *Hydropolitics in the African world: A southern African perspective*. Pretoria: AWIRU, pp. 61-71.

WHITAKER, Morris D.

- 1994 *El rol de la agricultura en el desarrollo económico del Ecuador*. Quito: IDEA.

YRIGOYEN, Raquel

- 1998 "The constitutional recognition of indigenous law in Andean countries", en Assies, Van der Haar y Hoekema (eds.) *The Challenge of Diversity*. Amsterdam: Thela Thesis Publishers.

ZOOMERS, Annelies y Gemma van der Haar (eds.)

- 2000 *Current Land Policy in Latin America. Regulating land tenure under neo-liberalism*. Amsterdam: KIT.

ZWARTEVEEN, Margreet

- 1997 "Water: from basic need to commodity: a discussion on gender and water rights in the context of irrigation", *World Development*, 28 (8), pp. 1335-1349.

ZWARTEVEEN, Margreet y Rutgerd Boelens

- 2005 "Rights, meanings and discourses: Gender dimensions of water rights in diverging regimes of representation in the Andes", en K. Lahiri-Dutt (ed.) *Fluid Bonds: Views on gender and water*. Calcutta: Stree.

IV

ALCALDES Y MUNÍCIPES INDÍGENAS EN BOLIVIA, 2002

XAVIER ALBÓ

Este artículo describe el meteórico aumento de la presencia indígena en los gobiernos municipales de Bolivia, muy superior a la de otros países. Dentro de ello se analizan aspectos metodológicos sobre el sentido que tiene el concepto de "indígena" en este ámbito, sin entrar todavía en el tema complementario y fundamental del desempeño de estas autoridades en su ejercicio del poder local.

Antecedentes

En Bolivia la Revolución Nacional de 1952 intentó reducir lo "indígena" a "campesino" y propuso la unificación sociocultural de todos en torno al concepto de "mestizo", como en la anterior Revolución Mexicana. A causa de ello es todavía bastante común en las áreas rurales de Bolivia, sobre todo de su región andina, que muchos se autodenominen o sean llamados "campesinos", aunque ese término se siga interpretando como un eufemismo por "indio" o "indígena".

Sin embargo, desde fines de los años sesenta aquel modelo empezó a ser cuestionado por los propios interesados, sobre todo en la región aymara. Años después, con el derrumbe del modelo "socialista" y "clasista" de la Europa del Este, lo étnico aparece en el centro del debate a nivel mundial. A ello se ha unido una mayor sensibilidad por los derechos de los "otros distintos" en términos de género, etnicidad, inmigrantes, etc.

Toda esta convergencia está haciendo cambiar la percepción propia y ajena de las identidades étnicas también en Bolivia. Cada vez es más aceptado que alguien se iden-

tifique como quechua, aymara, guaraní, etc., aunque a la vez se sigan autoidentificando también con la categoría genérica "campesino", por su ubicación geográfica y socioeconómica. En la vertiente étnica todos prefieren hablar de sus identidades más concretas (quechua, aymara o alguno de los otros 31 pueblos minoritarios). El término genérico "indígena" es más usado por los grupos minoritarios de tierras bajas, mientras que los quechuas y aymaras del área andina prefieren autodefinirse como "originarios", aunque ahora ya van aceptando más el término "indígena" como fruto del nuevo contexto nacional e internacional más favorable. Por todo ello, en Bolivia —a diferencia, por ejemplo, de Chile— con frecuencia los términos "campesino" e "indígena" pueden ser intercambiables y a veces se usan juntamente para subrayar este uso local.

Esta evolución se manifiesta también en los censos. Hasta 1950 siempre se incluían preguntas muy genéricas de "raza", con las categorías de blanco, mestizo e indio, que a veces no se preguntaban directamente a los interesados sino eran deducidas por el mismo encuestador mirándoles la cara o la indumentaria. Después de la Revolución de 1952 tales preguntas se omitieron dejando solo indicadores indirectos de las lenguas habladas. Pero en el Censo 2001 se ha vuelto a abordar el tema añadiendo a las preguntas de idioma otra sobre la autoidentificación étnica de la población, ya no con aquellas categorías demasiado genéricas y propensas a cargas peyorativas sino con los nombres genéricos de cada pueblo. Así, un 31 por ciento de los mayores de 15 años, a quienes se hizo tal pregunta, se autoidentificó quechua, otro 25 por ciento aymara y un 6 por ciento como miembro de alguno de los otros 31 grupos étnicos minoritarios. Es decir, lo prevalente en nuestro país (con un 62 por ciento) no es sentirse boliviano a secas sino además miembro de algún pueblo originario o étnico específico. Tal autopertenencia arroja porcentajes superiores incluso a la condición lingüística. Más aún, muchos de estos indígenas viven ya en las ciudades. En la región andina los quechuas o aymaras están fácilmente por encima del 80 o 90 por ciento de cada municipio rural e incluso en las ciudades superan el 50 por ciento. En cambio en las tierras bajas son minoría tanto en el campo como en las ciudades, salvo en algunos enclaves.

Pese a ello, hasta principios de los años noventa el poder municipal seguía mayormente en manos de las minorías no indígenas incluso en las áreas rurales andinas. Esta situación cambió recién con la Ley de Participación Popular (LPP) de 1994, que en realidad podría llamarse de reordenamiento municipal porque el principal objetivo del Estado con ella fue fortalecer a los municipios, sobre todo a los rurales que antes eran solo nominales, concediéndoles por fin recursos estatales para su funcionamiento y mecanismos mucho más eficientes para su gobierno interno. Además se acabó de separar en

el tiempo a las elecciones municipales de las generales. Si antes las primeras tenían en el campo un alto abstencionismo, por no significar casi nada, desde la LPP son ya tanto o más importantes que las de presidente y congresales. Su principal limitación operativa siguió siendo que, por una interpretación cerrada del art. 223 de la Constitución Política del Estado entonces vigente,¹ también los candidatos a alcaldes y concejales de esas instancias tan locales de poder debían ser presentados a través de partidos políticos, cuya presencia en el campo solía ser bastante débil. Además, en la práctica, la gran mayoría de los alcaldes han seguido siendo elegidos indirectamente por los concejales, cuando no alcanzan los candidatos la mayoría absoluta de la votación.

Cuadro 1. Categorías de municipios según su población, 2002

Categoría según población	Esaños	Municipios		Población
		n**	%	%
A. Con menos de 5.000 habitantes	5	98	31,2	4
B. 5.000 a 14.999 habitantes	5	129	41,1	19
C.			23,9	26
C1. 15.000 a 24.999 habitantes	5	49	15,6	
C2. 25.000 a 49.999 habitantes	7	23	7,3	
D.			4,7	51
D1. 50.000 a 74.999 habitantes	9	7	2,2	
D2. 75.000 o más habitantes	11	8	2,5	

* En base a los datos del Censo 1992, entonces vigentes. Con los datos del censo 2001, aplicados más tarde, quedan 83 municipios en la categoría A, 125 en B, 86 en C y 20 en D. Los nuevos cupos de esaños para estos y otros municipios nuevos recién se aplicaron en las elecciones de diciembre 2004.

Como puede observarse, la mayoría de los municipios son chicos y solo albergan una minoría de la población nacional: en las categorías A y B están casi tres cuartas partes de los municipios, con gran mayoría rural, pero ni siquiera cubren una cuarta parte de la población, mientras que en apenas quince municipios (una vigésima parte del total) se concentra más de la mitad de la población.

En cuanto a los niveles de pobreza de cada municipio, nos basamos en la tipología de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que ha sido ampliamente analizado y utilizado

¹ "La representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o de los frentes o coaliciones formadas por estos. Las agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país, con personalidad reconocida, pueden formar parte de dichos frentes y coaliciones de partidos y presentar sus candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Diputados y Concejales [municipales]". En la reforma constitucional de 1994, el mismo año de la LPP, no se consideró necesario modificar este artículo.

en instancias de planificación dentro y fuera del país (Ministerio de Desarrollo Humano 1993, INE 2002b). Este método enfatiza sobre todo la dotación pública en dimensiones básicas de la pobreza estructural, que debe ser atendida mayormente por el Estado, a saber: materiales de vivienda, servicios de agua y saneamiento, insumos energéticos (electricidad y combustible para cocinar), niveles educativos y atención de la salud. Las cinco categorías graduales así desarrolladas son:

- I Con necesidades básicas satisfechas.
- II En umbral de pobreza.
- III Con pobreza moderada.
- IV En situación de indigencia.
- V En condiciones de marginalidad.

La correlación entre tamaño y pobreza, sin llegar a ser absoluta, es notable. Los municipios más chicos, que ni siquiera llegan a los cinco mil habitantes (categoría A), se concentran todos en los niveles III a V de pobreza, aunque la mayor proporción de municipios realmente marginales (nivel V con un 41 por ciento) está en la categoría B, donde se concentra la mayoría de municipios (41 por ciento del total). En el otro polo, donde se concentra la mayoría de municipios no pobres solo se da realmente en las ciudades (categorías D1 y D2 de población) y solo en D2 —es decir, las ciudades mayores— están las tres únicas capitales departamentales a las que se considera ya haber alcanzado el nivel I de necesidades básicas satisfechas: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, pese a sus obvios cinturones de pobreza, que este método no llega a desglosar.

El 38,9 por ciento de los municipios encuestados son relativamente jóvenes, entre 20 y 39 años; otro 34,6 por ciento tiene entre 40 y 49 años y solo un 26,5 por ciento tiene de 50 años para arriba. Pero por lo general no hemos detectado que la edad influya en otros factores de nuestro estudio. Un 63,8 por ciento son varones y el otro 36,2 por ciento son mujeres, proporción ligeramente superior al 31,9 por ciento de concejales a nivel nacional. Esta proporción es ya mucho mayor que la obtenida por las mujeres en las elecciones municipales de 1995, en las que ni siquiera llegaron al 9 por ciento (Ardaya 2000: 26-28, 36). El cambio se debe ante todo a las presiones realizadas por la Coordinadora de la Mujer para que se aprobara en 1997 la Ley de Reformas y Complementación al Régimen Electoral, más conocida como Ley de Cuotas, que establece un mínimo de 30 por ciento de mujeres en las listas de diputados uninominales, norma ampliada después, con algunos mecanismos adicionales, también a las elecciones municipales. La incidencia de otros factores ya irá apareciendo en las siguientes páginas.

Indicadores étnicos de los concejales

Para determinar con mayor precisión qué implica realmente ser “indígena” dentro del gobierno municipal, se han utilizado tres preguntas que se habían aplicado ya el año anterior en el Censo Nacional de Población, con solo cambios menores, y otra nueva, sobre el lugar de origen del encuestado, de acuerdo a una tipología gradual de poblaciones, que va desde la pequeña comunidad rural hasta las grandes ciudades. Veámoslas:

Autoidentificación

“¿Se siente miembro de un ayllu o pueblo originario?” y (si la respuesta era positiva), “¿Cuál?”.

Esta formulación se parece a la que se utilizó en el Censo Nacional 2001 (“¿Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?”) pero se acomodada a ese nivel más local. Se le añadió la pregunta abierta “Por qué?”.

Este tipo de indicador, sin duda subjetivo, ha sido recomendado en encuentros latinoamericanos de institutos de estadística pero con una sabia precisión: hay que usar las categorías más aceptadas por la gente, como es el nombre de su respectivo pueblo originario, evitando en cambio otras clasificaciones muy generales y más fácilmente cargadas de connotaciones discriminantes, como “blanco, mestizo, indígena”, que lleva a una inmensa mayoría a refugiarse en la categoría comodín de “mestizo” (INEI *et al.* 2003: 26). Paradójicamente, pese a algunas críticas recientes, sobre todo en ámbitos más “blanqueados” (si vale la expresión),² el dato subjetivo de la autoidentificación con determinado pueblo indígena resulta ser una de las mejores pistas para detectar cambios en la percepción y actitud de la gente frente a un factor tan sensible como es la etnicidad, en determinados momentos y contextos sociopolíticos. En este sentido, la autoasignación subjetiva es una de las aproximaciones más objetivas a esta temática.

En conjunto un 26 por ciento dijo ser quechua, un 24 por ciento aymara (más un 2 por ciento ambos), un 6 por ciento guaraní y otro 6 por ciento pertenece a alguno de los demás pueblos, sumando un 64,5 por ciento que afirma pertenecer a algún pueblo originario. Esta proporción es ligeramente superior a la del Censo 2001, algo muy explicable si se toma en cuenta que los alcaldes y concejales de municipios chicos son muchísimos más que los de las grandes ciudades.

² Ver Lavaud y Lestage (2002), recogido también por Romero (2003: 82, n. 168), Laserna (2004) y la réplica de Albó (2004). El libro *El espejismo del mestizaje* (Sanjinés, 2005) ha provocado también una oleada de reacciones a favor o en contra.

De particular interés para poder interpretar las frías respuestas cerradas del censo son las respuestas abiertas dadas a la pregunta explicativa de por qué se siente o no originario (cuadro 2).

Cuadro 2. ¿Por qué se siente (o no) miembro de un pueblo originario?

Motivos	Sí, se siente %	No se siente %
a. No da explicaciones	9	34
b. Por su nacimiento o origen	61	7
Por su ascendencia	42	4
Por su historia	2	—
c. Por sentirse parte (o no) de un territorio	20	5
Por el tipo de población	3	1
d. Por su cultura, usos y costumbres	21	—
Por su idioma	15	1
e. Por el tipo de autoridades	7	—
Por pertenecer a una organización sindical	2	—
f. Se siente (o no) identificado y/o miembro	32	13
Total	1.012	551
	100%	100%

NOTA: Respuestas abiertas recodificadas. Cada entrevistado podía dar más de una respuesta.

El primer dato relevante, es que quienes se sienten miembros de algún pueblo están más dispuestos a dar explicaciones que los otros. Y además las respuestas de quienes no se sienten miembros son mucho más escuetas y hasta tautológicas. Ello ya indica que las respuestas afirmativas van acompañadas de un mayor nivel de reflexión sobre el tema.

Concentrémonos, por tanto, en las motivaciones dadas para sentirse, efectivamente, miembro de algún pueblo originario. Las más comunes tienen que ver con los orígenes inmediatos o de más largo aliento (grupo b). Relacionadas con lo mismo, son las respuestas del grupo (c), que hacen referencia al territorio o al tipo de población en que viven o con que mantienen vínculos. El grupo (d) tiene también cierta relevancia, que se refieren en esta pregunta aclaratoria (15 por ciento) son muchos menos que quienes la hablan (83 por ciento de quienes dicen ser miembros) e incluso de quienes reconocen haber aprendido a hablar en ella (54 por ciento). Estos datos ya nos ponen alerta sobre la falacia de contar a los indígenas solo por su capacidad de hablar una lengua originaria, exhibir ciertos signos culturales externos o vivir en una comunidad rural. Por importante que todo ello sea, puede haber razones más profundas, empezando por el reconocimiento de los propios orígenes.

Lengua

“Lenguas que sabe” (1 Castellano, 2 Quechua, 3 Guaraní, 4 Otro nacional, 5 Extranjera; con posibilidad de respuesta múltiple)

“¿En cuál de ellas aprendió a hablar?” (Solo una opción).

Este tema, muy utilizado como una aproximación indirecta a la identidad étnica, ha sido abordado desde esta doble perspectiva, como se hizo también en el Censo 2000: las lenguas que el entrevistado sabe hablar y la lengua en que aprendió a hablar, o lengua materna, en el sentido más corriente del término. Datos del Censo 2001 muestran que aproximadamente un tercio de los niños de 0-4 años que dicen saber alguna lengua indígena afirman saber también castellano, por lo que podríamos pensar que para ellos ambas lenguas funcionan como primera o materna. Por eso, al haber dado solo una opción de respuesta a esta segunda pregunta, se crea cierto sesgo en favor del castellano, que es el idioma de mayor prestigio. Pero ello mismo nos da una pista adicional sobre una mayor o menor lealtad a la lengua y cultura originaria. En parte por ello, los que saben lengua originaria son un 55 por ciento pero los que dicen haber aprendido en ella solo son un 40 por ciento, porcentajes en todo caso menores que el 64 por ciento que dijo pertenecer a algún pueblo originario. Los mayores contrastes se dan en los quechuas, con un 43 por ciento que sabe la lengua (incluyendo un 11 por ciento que además sabe aymara) pero solo un 26 por ciento dice ser quechua y apenas un 20 por ciento afirma haber aprendido de niño a hablar en esa lengua, y, por el otro lado, los que pertenecen a alguno de los pueblos minoritarios de tierras bajas. Todos juntos son un 12 por ciento pero solo un 3 por ciento sabe la lengua y un 2 por ciento afirma haberla aprendido en la niñez (incluidos los urus altiplánicos).

La conclusión de todo ello es que cada indicador parece señalar un aspecto algo distinto de la identidad étnica.

Lugar de origen

“Nombre del lugar donde nació _____ : tipo de población (1 Comunidad rural o equivalente, 2 Pueblo, capital provincial o equivalente, 3 Ciudad intermedia 10-49.000 hbs., 4 Ciudad grande 50.000 hbs. o más)”.

Esta información, que ya no se averiguó en el Censo, se incluyó aquí por considerar que la comunidad rural es el lugar en que más a fondo se vive y transmite la cultura originaria de una generación a la siguiente, mientras que quienes han nacido en otras

partes, aunque sigan sintiéndose miembros de un pueblo originario e incluso hablen su lengua, ya no tienen el mismo nivel de vivencia. Habría sido necesario distinguir además el tipo de comunidades de acuerdo a su lealtad cultural. No es lo mismo, por ejemplo, una que esté en pleno territorio originario ancestral y otra en un área de colonización. Pero ya no pudimos llegar a este nivel de refinamiento. La segunda opción —el pueblo o capital provincial— suele referirse al centro histórico y natural de un conjunto de comunidades rurales con las que mantiene permanentes relaciones pero con cierta tensión y hasta discriminación de esos “vecinos” del pueblo a los “comunarios” del contorno. Las otras dos opciones urbanas ya suelen implicar un mayor distanciamiento social y cultural.

De manera complementaria también se consultó dónde vivía inmediatamente antes de ser elegido, si entonces tenía una segunda (o incluso tercera) vivienda en otra parte, con los siguientes resultados sintetizados en el cuadro 3.

Cuadro 3. Lugar de nacimiento y de residencia ulterior

	Comunidad	Pueblo	Ciudad intermedia	Ciudad grande
Nació en	41,0	34,5	10,0	14,6
Al ser elegido vivía en	35,7	38,9	12,0	13,3
Con segunda vivienda en*	8,7	10,1	3,3	22,7
Total**	44,4	49,0	15,3	6,0

* 909 (55,7 por ciento) no tiene otra vivienda secundaria; 719 (44,3 por ciento) sí la tiene.

** La suma excede el 100,0 por los entrevistados que tienen doble residencia.

Lo primero que llama la atención es la alta proporción de autoridades municipales que nacieron, efectivamente, en comunidades rurales. Aunque este número había disminuido algo cuando fueron elegidos, a favor del pueblo central probablemente sede de la alcaldía y el concejo municipal, ambas cifras vuelven a subir si se considera también la segunda vivienda. Pero en este caso lo notable es más bien el alto número que tiene esta segunda vivienda más allá del municipio, sobre todo en alguna ciudad grande. Parece, por tanto, que la mayoría de estos munícipes, mantienen un pie en sus raíces culturales y otro en la ciudad.

Se preguntó también si, una vez elegidos, cambiaron de residencia para cumplir mejor su nueva responsabilidad, con las siguientes respuestas más generales:

No, vive en el mismo lugar: 79,3 por ciento.

Ahora usa más su anterior residencia secundaria: 10,7 por ciento.

Tiene una nueva vivienda: 10,0 por ciento.

Es decir, la inmensa mayoría (90 por ciento) ha mantenido su anterior residencia o combinado mejor su doble residencia previa, que casi en la mitad de los casos (45 por ciento) incluía ya una vivienda secundaria cabalmente en el pueblo cabecera del municipio. Hay que tomar además en cuenta que un 30,6 por ciento de los entrevistados ya había ejercido anteriormente algún cargo municipal, por lo que, de alguna manera, habían adaptado desde antes su residencia a dicha situación. De todos modos entre ellos hay también un número que ha buscado ahora nueva vivienda, aunque en una proporción ligeramente menor que los que recién acceden al gobierno municipal por primera vez (8,5 por ciento contra 10,7 por ciento en los nuevos). Limitándonos al lugar previo de residencia principal, han cambiado de vivienda:

Un 18,6 por ciento de quienes seguían viviendo en el campo.

Un 13,4 por ciento de quienes vivían en ciudades grandes.

Solo un 3,4 por ciento de quienes ya vivían en el pueblo cabecera.

Volviendo a la razón inicial de nuestras averiguaciones sobre los cambios de vivienda de nuestros entrevistados, sobresalen dos datos: el mantenimiento de vivienda en los lugares de origen, incluso rurales, y la expansión hacia nuevos lugares complementarios de residencia sea en la cabecera municipal, en ciudades grandes o en ambas. Dicho en otras palabras, no acaban de perderse los orígenes pero se van ampliando los horizontes.

Ello nos lleva a pensar que, con miras a perfilar mejor la etnicidad de alcaldes y concejales desde la perspectiva del origen, el indicador más importante es el tipo de población en que nació. La lealtad étnica será probablemente mayor cuando dicho lugar de origen fue una comunidad rural originaria, pues, en una sociedad neocolonial, es la comunidad y su territorio la matriz donde mejor se puede conservar y desarrollar la cultura originaria. De todas maneras, la persistencia de algún vínculo ulterior con dicho lugar de origen podría también ser un buen indicador complementario.

Conciencia de pertenencia originaria según los otros indicadores

El siguiente paso es ver hasta qué punto los diversos indicadores señalados predicen la autoidentificación de los munícipes con algún pueblo originario. El cuadro 4 presenta los principales resultados. Para simplificar no hemos diferenciado los diversos pueblos de pertenencia ni las lenguas.

Cuadro 4. Relación entre lengua, lugar de origen y pertenencia a algún pueblo originario

	Pertenece	
	Sí	No
Lengua que aprendió de niño	50,4	49,6
Castellano	80,2	19,8
Quechua	93,0	7,0
Aymara	93,8	6,6
Otros nativos		
Lenguas que sabe	36,0	64,0
Solo castellano	70,5	29,5
Quechua y castellano	89,1	10,9
Aymara y castellano	80,5	19,5
Otros nativos y castellano		
Tipo de población en que nació	81,7	12,3
Comunidad rural	58,1	41,9
Pueblo o capital provincial	44,2	55,8
Ciudad intermedia	44,7	55,3
Ciudad grande		

Los indicadores que mejor permiten prever la pertenencia a algún pueblo originario son la lengua aprendida en la infancia y haber nacido en una comunidad rural. Pero en ambos casos sigue habiendo un grupo significativo que dice también ser miembro de un pueblo originario sin cumplir estos requisitos. Hay además ciertas diferencias de un pueblo indígena a otro. Así, la mayoría de los que dicen pertenecer a los pueblos nativos minoritarios del oriente ni aprendió a hablar en dicha lengua ni la sabe actualmente. Desde la otra vertiente, es cierto que si alguien aprendió a hablar en alguna lengua originaria, reconoce casi con seguridad su pertenencia a ese mismo pueblo; pero hay una salvedad: entre los que de niños aprendieron a hablar en quechua, uno de cada cinco niega después esa pertenencia.

Índice combinado de etnicidad

Todas esas consideraciones nos confirmaron en la idea de que indicadores diversos resaltan aspectos distintos de la identidad étnica. De ahí, pareció oportuno crear un índice o escala combinada de etnicidad, de acuerdo a la respuesta positiva o negativa dada a determinadas condiciones más significativas y diferenciadoras. Otros posibles refina-

mientos, sin duda útiles,³ no parecieron necesarios para este tipo de muestra y estudio. Las condiciones seleccionadas fueron:

- Aprendió a hablar de niño en una lengua originario: dato objetivo de origen.
- Nació en una comunidad rural: mayor exposición al conjunto cultural.
- Dice pertenecer a un pueblo originario: dato subjetivo de conciencia.

El cuadro 5 muestra el índice combinado resultante, con una escala de 1 a 5.

Cuadro 5. Índice combinado de etnicidad

Aprendió a hablar en lengua originaria	Nació en comunidad rural o equivalente	Se siente miembro de un pueblo originario	Grado de etnicidad resultante
Sí	Sí	Sí	4. Alto
Sí	No	Sí	3. Medio
No	Sí	Sí	3. Medio
No	No	Sí	2. Discursivo
Sí	Sí	No	1. Velado
Sí	No	No	1. Velado
No	Sí	No	1. Velado
No	No	No	0. No indígena

En el nivel máximo de la escala, con etnicidad alta y puntaje 4, están los que cumplen los tres criterios utilizados: aprendieron a hablar en lengua originaria, nacieron en una comunidad rural (o equivalente) y además se sienten miembros del pueblo correspondiente. En cambio en el extremo contrario, como nivel mínimo de etnicidad y puntaje 0, están quienes responden negativamente a los mismos tres criterios y, por tanto, son claramente no indígenas.

Entre estos dos extremos colocamos tres grados intermedios. Como puntaje 3 están aquellos a quienes consideramos tener un grado de etnicidad media. Como condición de partida, todos ellos se reconocen miembros de algún pueblo originario. Pero cumplen solo uno de los dos criterios complementarios: o aprendieron a hablar la lengua desde niños o, por lo menos, nacieron en una comunidad rural o equivalente. De momento, no nos hemos pronunciado sobre si una de esas dos situaciones pesa más que la otra.

Con puntaje 2 están aquellos a los que consideramos tener sobre todo una etnicidad

³ En Molina, Albó y Figueroa (en prensa) hemos hecho ulteriores refinamientos para toda la población censada en 2001. Se incluye la lengua hablada y el conocimiento o no del castellano. En cambio, el dato censal no permite aún incluir el tipo de población en que nació.

discursiva. Son los que ciertamente afirman sentirse miembros de algún pueblo originario pero no cumplen los otros dos criterios que aquí hemos privilegiado: ni hablan la lengua ni nacieron en alguna comunidad realmente rural, por lo que probablemente han perdido también bastantes rasgos culturales propios del pueblo originario al que dicen pertenecer.

Nótese que al decir que su etnicidad es "discursiva" no pretendemos decir que sea falsa. Simplemente suponemos que en ella pesan más las razones ideológicas que la práctica cotidiana. En diversos cursos y talleres hemos encontrado gente que respondió al Censo 2001 diciendo que eran quechuas, guaraní, etc. pero no cumplían los otros dos criterios. Al preguntárseles entonces por qué se habían autoidentificado como originarios, suelen responder con razones semejantes a las que aquí hemos sintetizado en el cuadro 2: porque sus abuelos provenían del campo y/o hablaban la lengua, porque cumplen algunas costumbres como la *ch'alla*, por los rasgos de su cara, etc. Son razones sin duda válidas que en su caso concreto a ellos les llevan a autoidentificarse como originarios pero a otros puede que no. Al responder a la pregunta de si "se sienten" o no miembros de un pueblo originario, hay siempre de manera inevitable un elemento subjetivo y de reflexión "discursiva", que pasa a primer plano si no se cumplen los otros criterios.

En la otra cara del espejo está lo que hemos caracterizado como una etnicidad velada, con un puntaje 1. Son aquellos que niegan ser miembros de algún pueblo originario pero cumplen los otros dos criterios o siquiera uno de ellos: nacieron en una comunidad rural y/o aprendieron a hablar en lengua originaria. Obviamente cabría aquí una mayor gradación interna siquiera entre los que cumplen ambas condiciones y los que solo cumplen una. Pero, por el tamaño relativamente limitado de la muestra, en este trabajo, los hemos fusionado a todos ellos en el mismo puntaje 1.

En síntesis, en esta escala hemos privilegiado como primer criterio diferenciador a todos aquellos que se reconocen a sí mismos como miembros de un pueblo originario, dándoles mayor puntaje que a los que niegan serlo, sin considerar otros antecedentes. A fin de cuentas, el pertenecer o no a un determinado grupo cultural tiene siempre un componente de opción y estrategia, que debe respetarse, como se reconoce también en el artículo 1 inciso 2 del Convenio 169 de la OIT (1989),⁴ que es hasta ahora el instrumento jurídico de mayor peso internacional en favor de los pueblos indígenas.

Por este mismo criterio hay un número creciente de países, dentro y fuera de Amé-

4 "La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio".

rica Latina, que da preferencia a alguna pregunta del tipo autoasignación, como ocurre también cuando se pregunta sobre religión.

El cuadro 6 cruza cada uno de los indicadores aislados con este índice combinado de etnicidad, con lo que podemos diferenciar mucho mejor cuál es la realidad étnica de nuestros alcaldes y concejales.

Cuadro 6. Índice de etnicidad según autoidentificación, lengua primera y lugar de origen

	Índice de etnicidad					TOTAL
	alto	medio	discursivo	velado	no indígena	
<i>Autoidentificación</i>						
No originario (549)	--	--	--	29,5	70,5	100
Quechua (403)	37,2	35,0	27,8	--	--	100
Aymara (367)	46,0	33,2	20,7	--	--	100
Guaraní (85)	23,5	17,6	58,8	--	--	100
Otro originario (99)	7,1	32,3	60,6	--	--	100
<i>Lengua primera</i>						
Castellano (949)	--	16,1	31,7	8,3	43,8	100
Quechua (318)	50,9	26,7	--	22,3	--	100
Aymara (274)	63,9	28,5	--	7,7	--	100
Otro originario (32)	84,4	9,4	--	6,3	--	100
<i>Lugar de origen</i>						
Comunidad rural (661)	55,2	25,1	--	19,7	--	100
Pueblo rural (557)	--	24,8	30,7	5,4	39,1	100
Ciudad intermedia (161)	--	10,6	31,7	4,3	53,4	100
Ciudad grande (235)	--	4,3	36,6	4,3	54,9	100
Total * n = 1.559	365	335	310	162	387	
% sobre 1.559	23,4	21,5	19,9	10,4	24,8	100
% sobre 1.614	22,6	20,5	19,1	11,0	26,8	100

* Basamos el porcentaje general de las dos últimas filas en el de la pregunta que tuvo más respuestas ("lugar de nacimiento") y la que menos ("autoidentificación", con 57 abstenciones). En las demás filas se indica entre paréntesis el total en que se basan sus porcentajes.

Las mayoría de las casillas en blanco del cuadro 6 son simple consecuencia de las definiciones y criterios adoptados para construir la escala de etnicidad sintetizada en el cuadro 5. Por ejemplo, el nivel "discursivo" implica automáticamente que alguien se autoidentifica como miembro de algún pueblo originario (primera parte de cuadro) pero afirma que ni aprendió a hablar en su lengua originaria (segunda parte) ni nació en una comunidad rural (tercera parte).

Veamos ante todo el dato general de la última fila, que distribuye a los encuestados según su grado de etnicidad. Lo que ahí más sobresale es que los indígenas "discursivos" son casi el doble de los indígenas "velados". Unos años atrás, antes de las innovaciones que se realizaron desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1991 y sobre todo a partir de 1994 tanto en la Constitución Política del Estado como en determinadas leyes,⁵ buena parte de estos indígenas u originarios discursivos se hubieran declarado probablemente no indígenas. Pero ahora están más abiertos a reconocer sus raíces incluso por indicios menos obvios que su lengua y lugar de origen o quizás incluso por estrategia política.

Es significativo que incluso en capitales departamentales y otras ciudades grandes cubiertas por esta encuesta algunos concejales se han autoidentificado como indígenas:

Sucre	2 concejales titulares
La Paz	3 concejales titulares y 1 suplente
El Alto	3 concejales titulares y el alcalde (José Paredes)
Cochabamba	1 concejal titular
Quillacollo	1 concejal titular y 2 suplentes
Llallagua	4 concejales titulares
Potosí	5 concejales titulares, 2 suplentes y el alcalde (René Joaquino)
Camiri	1 concejal titular y 2 suplentes
Puerto Suárez	4 concejales titulares y 2 suplentes
Riberalta	1 concejal titular y 2 suplentes
Trinidad	2 concejales suplentes
Tarija	5 concejales titulares

Varios de ellos tienen el nivel de etnicidad que hemos llamado "discursivo", por no tener al mismo tiempo los otros dos rasgos más propios de su cultura. El caso más notorio es el de cuatro concejales de Tarija que ni siquiera han nacido en el campo. Este mismo hecho nos muestra, de nuevo, un dato en sí mismo relevante: en el actual clima político del país, presentarse como indígena ya no es automáticamente un motivo vergonzante. En ciertas circunstancias puede obedecer incluso a una estrategia política.

5 Ver los arts. 1 y 171 de la Constitución Política del Estado de Bolivia (1994) y las leyes de Reforma Educativa (1994), con su componente EIB; de Participación Popular (1994), con su reconocimiento de las "organizaciones territoriales de base" OTB, y de los distritos indígenas, que legalizan ambas a un primer esbozo — embrión de jurisdicciones indígenas; y la ley INRA (1996) con su nueva modalidad de propiedad llamada "tierras comunitarias de origen" (TCO) con la que se reconocen territorios indígenas con sus recursos naturales, usos y costumbres.

Pero tampoco hay que asumir que quienes se identifican como indígenas en estas ciudades carezcan de razones objetivas para serlo siquiera a un nivel discursivo. El alcalde de El Alto, Pepe Lucho Paredes, es descendiente directo de los célebres caciques aymaras Siñani de Carabuco, a igual que sus parientes cercanos Manuel Rigoberto y Antonio Paredes, altamente reconocidos por sus investigaciones sobre las culturas originarias y populares. El alcalde de Potosí, René Joaquino, nació en una comunidad rural y habla quechua —aunque no especificó si aprendió a hablar en esa lengua— y tiene notorias raíces populares; o la concejal de Sucre Tomasa Yarhui es evidentemente una quechua de origen rural y de pollera, que después fue incluso ministra de Asuntos Campesinos e Indígenas.

Como contrapunto, sigue habiendo aproximadamente un 10 por ciento de indígenas "velados", es decir, que no reconocen serlo pese a que cumplen uno o los dos criterios adicionales de haber nacido en una comunidad rural y aprendido a hablar en una lengua originaria. Esta situación, como ya vimos, es particularmente fuerte entre los que tienen origen quechua.

Recuérdese finalmente que, si hubiéramos considerado también como indicador complementario el hecho de hablar alguna lengua originaria (aunque no la hayan señalado como su lengua primera), las cifras cambiarían, sobre todo en los tres últimos grupos, en que hay porcentajes significativos que saben hablar la lengua. Así, en los "discursivos" que, por definición, afirmaron haber aprendido a hablar en castellano, el 58 por ciento es de todos modos bilingüe en alguna lengua originaria; en el grupo de etnicidad velada —donde más de la mitad (55 por ciento) ya reconocía haber aprendido a hablar en alguna lengua originaria—, los bilingües en lengua originaria son todavía más, por encima de los dos tercios (69 por ciento), con un encubrimiento de la identidad étnica particularmente fuerte entre los municipios de habla quechua. Incluso en los que hemos llamado simplemente no indígenas, hay casi un tercio (31 por ciento) que sabe alguna lengua originaria, sobresaliendo de nuevo entre ellos los que saben quechua (26 por ciento).

Índice de etnicidad según tipo de municipios

Apliquemos este índice a distintas categorías de municipios. Primero nos fijaremos en su nivel de pobreza, distinguiendo en cada uno de ellos la etnicidad del conjunto de los municipios y la de los alcaldes.

Etnicidad de los munícipes según la pobreza de su municipio

En los cuadros 7 y 8 mostramos cómo se comporta nuestra escala combinada de etnicidad de los alcaldes y concejales encuestados, según los niveles de pobreza y la población de los municipios en que viven y actúan.

Cuadro 7. Grado de etnicidad de los munícipes según el nivel de pobreza de su municipio

Satisfacción de necesidades básicas (niveles de creciente pobreza)	n°	%	Grados de etnicidad					Total
			alta	media	discursivo	velada	no indig.	
I. Pobl. neces. básicas satisfechas	28	1,7	—	3,6	14,3	10,7	71,4	100
II. Pobl. en el umbral de pobreza	141	8,7	2,1	6,4	20,6	7,8	63,1	100
III. Pobl. de pobres moderados	499	30,7	11,4	17,6	24,2	7,6	39,1	100
IV. Pobl. de pobres indigentes	533	32,7	25,0	22,7	18,0	14,3	20,1	100
V. Pobl. de pobres marginales	427	26,2	40,3	27,2	14,1	11,9	6,6	100
Total %		100	22,4	20,6	19,0	11,0	27,0	
n°	1628		365	335	310	179	439	

Cuadro 8. Grado de etnicidad de los munícipes según la población de su municipio

Población del municipio (de mayor a menor)	n°	%	Grados de etnicidad					Total
			alta	media	discursivo	velada	no indig.	
D2 75.000 o más	71	4,4	1,4	9,9	22,5	9,9	56,3	100
D1 De 50.000 a 74.999	79	4,9	12,7	6,3	20,3	5,1	55,7	100
C2 De 25.000 a 49.999	171	10,5	17,5	17,5	18,1	8,8	38,0	100
C1 De 15.000 a 24.999	239	14,8	16,7	20,1	21,8	8,8	32,6	100
B De 5.000 a 14.999	669	41,1	23,6	20,5	20,5	13,6	21,8	100
A Menos de 5.000 habitantes	399	24,5	31,6	27,1	14,5	10,3	16,5	100
Total %		100	22,4	20,6	19,0	11,0	27,0	
n°	1628		365	335	310	179	439	

El porcentaje de munícipes con etnicidad alta o media va aumentando a medida que sus municipios son más pobres y de menor población, mientras que —en el extremo contrario— el porcentaje de no indígenas va disminuyendo. Los ritmos y escalas algo diferenciadas en los dos cuadros se debe en parte a que en la categoría de mayor población (D2) entran tanto los municipios más ricos (I) como muchos que están en el umbral de pobreza (II).

El porcentaje de indígenas discursivos y velados es menos previsible. No llega a haber grandes oscilaciones en el porcentaje de indígenas discursivos, aunque si algo llama la atención es que su proporción más alta ocurre en la categoría intermedia de municipios del nivel III, con pobres moderados. La curva en forma de campana —solo en el cuadro de pobreza— muestra que los indígenas discursivos van aumentando a medida que el municipio va saliendo de su pobreza, pero solo hasta cierto nivel. Cuando el municipio ya deja de ser pobre (nivel IV) la curva vuelve a descender, probablemente porque ya van siendo muchos más los que de manera creciente dejan de considerarse indígenas (ver la penúltima columna). No aparece tal tendencia en el cuadro sobre la población de los municipios.

Más difícil es interpretar las oscilaciones de la curva de indígenas velados, es decir, de aquellos que mantienen ciertos rasgos de su origen indígena pero ya no se reconocen como tales. Aquí hay una notable coincidencia con el cuadro sobre población. Su máximo porcentaje ocurre en los municipios del nivel IV —que siendo todavía muy pobres ya no lo son tanto— y en el nivel B de municipios pequeños pero no tanto (donde prevalecen los de pobreza V y IV). ¿Por qué sus concejales tienden entonces más que otros a ocultar sus orígenes aún muy patentes? ¿Por qué súbitamente los menos pobres de los dos niveles siguientes (III y IV) dejan de hacerlo pasando más bien a ser indígenas discursivos? No lo sabemos, como tampoco se entiende su ligero repunte en los dos municipios más ricos de nuestra muestra —Cochabamba y La Paz— que ya tienen satisfechas sus necesidades básicas.

El caso de los alcaldes

Naturalmente, el cargo más apetecido, dentro del gobierno municipal es el de alcalde. Sobre todo en los municipios menores, los otros cargos son vistos más como de relleno y es más fácil que en ellos se ejerza cierta rotación, de modo que la mayoría de los concejales adquiera mayor experiencia. Por eso puede ser ilustrativo ver quiénes llegan a ocupar el cargo de alcalde y a partir de qué características. De manera muy general, al ser encuestados, el 13,6 por ciento (uno de cada siete) de los munícipes contactados ocupaba el cargo máximo de alcalde. Es más probable que lleguen a alcalde los que cumplen algunos de los siguientes requisitos:⁶

⁶ Nótese que, salvo en el caso del género, los márgenes de oscilación son bajos y, por tanto, no tienen tampoco una fuerte correlación estadística.

- A. Ser varón. El 92 por ciento de los alcaldes son varones. Del total de munícipes varones, el 19,6 por ciento —uno de cada cinco— han logrado este puesto. Pero del total de mujeres munícipes, las cuales además ya son minoría, solo el 3,1 por ciento han llegado a ser alcaldesas. Este es el contraste más notable, independientemente de cualquier otro factor.
- B. Tener educación especializada, preferentemente técnica. Lo han logrado el 16,9 por ciento de alcaldes y el 15,1 por ciento de los que pisaron la universidad. Pero solo el 13,9 por ciento de los que se quedaron en secundaria y apenas el 7,0 por ciento de los que no pasaron de primaria.
- C. Haber nacido en el mismo pueblo cabecera del municipio: lo han logrado el 17,1 por ciento de alcaldes, solo el 13,5 por ciento de quienes nacieron en comunidades rurales del mismo municipio y apenas el 9,2 por ciento de los que nacieron en ciudades mayores.
- D. Tener más de una vivienda. Lo han logrado el 18,6 por ciento de alcaldes pero solo el 9,7 por ciento de los que tienen una sola vivienda, esté donde esté. Más aún, los que han tenido más éxito para llegar a alcaldes son los que tienen su segunda vivienda en una ciudad grande (21,6 por ciento), seguidos de quienes la tienen en el pueblo cabecera del municipio (17,2 por ciento), hayan o no nacido ahí.
- E. Algo puede influir el ser ya más viejo, aunque no mucho. Entre los mayores de 50 años han llegado a alcaldes el 15,6 por ciento. Entre los de 40 a 49 años, el 13,6 por ciento y entre los de menos de 40 años, solo el 12,3 por ciento.
- F. Haber sido ya elegido en las elecciones previas. Lo han logrado el 20,8 por ciento de alcaldes y el 17,3 por ciento de quienes por lo menos ya se habían presentado anteriormente como candidatos sin llegar a ser elegidos. En cambio solo el 10 por ciento de los que se presentaban por primera vez han llegado a alcaldes.
- G. Pertenecer a un municipio chico y además pobre, aspectos que suelen ir juntos. En los municipios de la categoría A, con menos de 5.000 habitantes, han llegado a ser alcaldes el 16,8 por ciento de los munícipes. En los de las dos siguientes categorías B y C1, hasta 25.000, el 13,9 por ciento. En la siguiente, C2, hasta 50.000 y ya con siete concejales, apenas el 5,9 por ciento y en las ciudades grandes (D1 + D2) el 6,7 por ciento. En los municipios más pobres (niveles V y IV) en torno al 15 por ciento ha llegado a ser alcalde; en los intermedios (nivel III), el 13,3 por ciento; pero en los más ricos —y por lo general urbanos— de los niveles II y I, solo el 7,1 por ciento.

H. Sentirse indígena: lo han logrado el 15,3 por ciento de alcaldes pero solo el 10,9 por ciento de los que no se sienten. Pero ahí debemos distinguir categorías. Los que más han llegado a alcaldes han sido los indígenas discursivos (16,5 por ciento), seguidos por los de etnicidad media (15,6 por ciento) y, recién al final, los que tienen alta etnicidad (14,0 por ciento). Incluso dentro de los que no se sienten indígenas, los indígenas velados tienen ahora algo más de posibilidades para llegar a alcaldes (11,7 por ciento) que los que no tienen ningún rasgo indígena (10,5 por ciento).

Todo ello apunta a que, efectivamente, las alcaldías se están constituyendo en una instancia clave de poder local. Los seis primeros puntos (A-F) son evidentes en sí mismos. Pero los dos últimos merecen una explicación más detallada.

No es ningún misterio que cuanto más chico sea el municipio más posibilidades hay de llegar a ser concejal y, de ahí, a ocupar el cargo de alcalde, sobre todo en aquellos que solo tienen cinco concejales. Pero además de chicos ya sabemos que la inmensa mayoría de estos municipios son pobres y tienen una alta proporción de indígenas.

Sin esta fuerte correlación entre estos tres factores, no se entendería la relativa ventaja que da ser indígena para alcanzar el cargo de alcalde, dada la tradicional discriminación que siempre han sufrido los indígenas. Esa ligera ventaja se inició sin duda recién con la Ley de Participación Popular de 1994.

Para calibrar mejor la relación entre la pobreza del municipio y la condición indígena para el acceso a la alcaldía, en el cuadro 9 desglosamos el número de munícipes que han llegado a ocupar el cargo de alcalde, de acuerdo a estos dos factores.

Cuadro 9. Grado de etnicidad de los alcaldes según el nivel de pobreza del municipio

Niveles de creciente pobreza del respectivo municipio	Total encuestados		Grado de etnicidad					Total
			alta	media	discursivo	velada	no ind.	
I. Pobl. con nec. básicas satisfechas	28	100	--	--	--	3,6	3,6	7,1
II. Pobl. en umbral de pobreza	141	100	--	1,4	2,1	--	3,5	7,1
III. Pobl. de pobres moderados	496	100	2,0	2,4	3,4	0,8	4,6	13,3
IV. Pobl. de pobres indigentes	533	100	4,5	3,8	2,8	1,3	2,6	15,0
V. Pobl. de pobres marginales	426	100	4,0	4,2	3,8	2,1	0,7	14,5
Total por ciento horizontales	1624	100	3,1	3,2	3,1	1,3	2,8	
n	1624		365	334	309	179	437	
% sobre total de alcaldes *	221	100	23,1	23,5	23,1	9,5	20,8	

* Salvo en la última fila, porcentajes sobre el total de munícipes encuestados en cada fila.

La última fila de todo el cuadro nos indica que un 70 por ciento de los alcaldes se consideran indígenas, repartidos por igual entre los que tienen etnicidad alta, media o discursiva. En el 30 por ciento restante solo un tercio tiene alguna etnicidad velada.

En cifras absolutas, la inmensa mayoría de nuestros alcaldes están en los tres niveles de municipios pobres (III, IV y V). Pero al ver los porcentajes en cada tipo de municipios, lo primero que queda patente es la notable diferencia de acceso al cargo de alcalde entre los dos primeros grupos —que agrupan a los municipios más ricos y urbanos (niveles I y II)— y los demás, que a su vez se distribuyen también en tres niveles de creciente pobreza (III, IV y V). Es en los primeros donde los partidos políticos tienen mayor interés para colocar a su gente de confianza; los dos únicos alcaldes que están en municipios ricos (nivel I) y respondieron la encuesta se autodefinen como no indígenas. Entre los diez alcaldes del siguiente nivel II aparecen ya cinco indígenas aunque ninguno tiene un grado alto de etnicidad. El porcentaje de encuestados que, en estos dos niveles, llegan a ser alcaldes (7 por ciento) es mucho menor que en los siguientes niveles, con municipios más pobres, donde llegan a serlo entre el 13 por ciento y el 15 por ciento.

A partir del nivel III, caracterizado ya por ser municipios moderadamente pobres, predominan los alcaldes indígenas. Más aún, al llegar a los niveles más pobres (IV y V) prevalecen en ellos los que tienen además un grado medio o alto de etnicidad, aunque sin una nítida gradación. Con diferencias que no llegan a tener gran relevancia estadística, el grado más alto de etnicidad prevalece no en los más chicos y pobres sino en los del nivel siguiente.

Composición étnica de los gobiernos municipales

Más allá de la etnicidad individual de los diversos actores encuestados, nos queda por ver el peso de lo étnico en la estructura interna que adquiere cada municipio, es decir, la composición étnica del gobierno municipal. Para ello nos hemos limitado a calcular cuántos alcaldes y concejales titulares se autoidentifican como indígenas dentro de cada gobierno municipal, prescindiendo de momento de qué grado individual de etnicidad tiene cada uno de ellos. Surgen así las siguientes cuatro categorías, de acuerdo a cuántos se sientan miembros:

- el alcalde y la mayoría absoluta del concejo.
- la mayoría absoluta del concejo.
- la minoría del gobierno municipal (con o sin alcalde).
- nadie.

El resultado global es que en un 51,5 por ciento de los municipios tanto el alcalde como la mayoría del concejo se consideran indígenas u originarios. En el 12 por ciento solo lo es la mayoría del concejo. Hay solo minoría indígena, independientemente de si entre ellos está o no el alcalde, en otro 26 por ciento, de modo que los municipios con solo alcaldes y concejales titulares no indígenas quedan reducidos a un simple 11 por ciento.

Dicho en otras palabras, la distribución del 65 por ciento de encuestados que se autoidentifican como indígenas u originarios es muy extensa, puesto que han llegado a estar presentes, de una u otra forma, en nueve de cada diez municipios. Logran ser la mayoría absoluta en el 63,5 por ciento de los concejos y, dentro de estos, por un leve margen, lograron además el cargo de alcalde en la mayoría absoluta (51,5 por ciento) de los municipios.

Hay, naturalmente una notable diferencia según se trate de los municipios de la región occidental u oriental del país. En la región occidental andina la mayoría absoluta llega a tres de cada cuatro municipios (73 por ciento) incluyendo casi dos tercios (62 por ciento) que cuentan además con alcalde indígena. La máxima presencia se logra en el departamento altiplánico de Oruro, donde los municipios con mayoría absoluta originaria alcanzan el 88 por ciento incluyendo más de tres cuartos (78 por ciento) en que también el alcalde es indígena. En cambio la presencia mínima, dentro de esta región occidental está en Chuquisaca, que tiene una buena parte andina pero también otra chaqueña subtropical. Los municipios con mayoría absoluta indígena allí son solo un 30 por ciento.

Esta situación contrasta con la de la región oriental más Tarija. En conjunto allá dos de cada tres municipios (64 por ciento) están en manos no indígenas, incluyendo más de un cuarto (27 por ciento) que no tienen ningún indígena en su concejo. Sorprende de todos modos que incluso ahí haya un tercio largo (36 por ciento) con mayoría indígena incluyendo un 22 por ciento en que hasta el alcalde declara serlo.

Los partidos ante la etnicidad

Pasemos, para concluir, a analizar la manera en que los diversos partidos afrontaron la etnicidad en las elecciones municipales de diciembre 1999, de las que nuestra encuesta de 2002 a alcaldes y concejales sigue siendo un eco.

En cifras absolutas los tres partidos mayores son los que —por su mayor volumen global de votación— tienen mayor cantidad de indígenas en cualquier grado de etnicidad. Ellos solos copan el 53,8 por ciento del total de municipios electos con alto grado de etnicidad pero son también —por el mismo motivo— los que tienen mayor cantidad

de alcaldes y concejales no indígenas y en una proporción mucho mayor (76,8 por ciento). Si comparamos su proporción de indígenas electos con la que estos tienen en el conjunto de la encuesta, los no indígenas muestran, en estos tres partidos, un superávit del 18 por ciento mientras que los indígenas con alto grado de etnicidad electos bajo su auspicio, tienen un déficit del 17 por ciento.

El cuadro 10 nos permite calibrar mejor el peso real que los indígenas tienen dentro de cada partido presente en los gobiernos municipales, al detallar qué porcentaje del total auspiciado y elegido para cada partido es o no indígena y con qué grado de etnicidad.

Cuadro 10. Grado de etnicidad por partido auspiciador

Partidos*	Total		Grado de etnicidad					Total
	n°	%	alta	media	discursivo	velada	no indíg.	
MNR	441	27,1	20,4	20,6	19,0	9,1	30,8	100
ADN	313	19,2	17,3	18,5	19,5	12,1	32,6	100
MIR	307	18,9	18,2	17,3	22,8	9,4	32,2	100
UCS	156	9,6	18,6	23,7	23,1	11,5	23,1	100
MBL	91	5,6	30,8	15,4	2,2	27,5	24,2	100
NFR	90	5,5	20,0	31,1	20,0	4,4	24,4	100
MAS-U	78	4,8	52,6	23,1	11,5	11,5	1,3	100
MSM	48	2,9	41,7	25,0	16,7	2,1	14,6	100
PCB	32	2,0	62,5	12,5	3,1	18,8	3,1	100
CONDEPA	31	1,9	12,9	32,3	22,6	12,9	19,4	100
PS	17	1,0	5,9	35,3	17,6	11,8	29,4	100
Otros	23	1,4						
Total %		100	22,4	20,6	19,0	11,0	27,0	
n°	1628		365	335	310	179	439	

* ADN (Hugo Bánzer), MIR (Jaime Paz), UCS (Johnny Fernández) y, un tiempo, NFR (Manfred Reyes, ex ADN) formaron la coalición gobernante 1997-2002. El MNR (Goni Sánchez de Lozada) con el MBL (Antonio Aranibar, desprendido del MIR) y UCS gobernaron de 1993 a 1997. El MSM (Juan del Granado, desprendido del MIR/MBL) tiene fuerza sobre todo en La Paz. El populista CONDEPA, fundado por Carlos Palenque fue fuerte en La Paz pero tras la muerte de su fundador se fue disgregando. Los demás son partidos chicos, estadísticamente poco significativos; entre ellos explicitamos al PCB (comunista) PS (socialista) por su relevancia en nuestro tema. Ver detalles en Romero (2000, 2003).

Desde esta perspectiva queda claro que, si bien los partidos mayores tienen más alcaldes y concejales indígenas, fueron otros cuatro partidos los que en las elecciones municipales de 1999 dieron mayor prioridad a la presencia de indígenas. Los que se llevaron la batuta fueron el MAS y el PCB, partidos ambos en los que tres de cada cuatro

electos bajo su auspicio tienen etnicidad alta o media (75,6 por ciento el MAS y 75,0 por ciento el PCB).

Esta alta presencia étnica en ambos partidos se entiende mejor si se recuerda que, en la coyuntura política de las elecciones municipales de 1999, tanto el MAS como el PCB eran la herencia de la antigua Asamblea Soberana del Pueblo (ASP) que surgió con vigor en el Chapare y otras regiones del campo de Cochabamba pocos meses antes de las elecciones de 1995, bajo la figura jurídica de la IU, logrando entonces casi de la noche a la mañana el segundo lugar en el área rural departamental, con 48 concejales y 11 alcaldes (25 por ciento del departamento). Aquel éxito les animó para participar en las elecciones nacionales de 1997, logrando un resultado discreto con cuatro diputados nacionales, todos ellos campesinos quechuas de Cochabamba. Pero surgió entonces un fuerte conflicto de liderazgo interno que llevó a la ruptura entre el grupo de Evo Morales y el de Alejo Véliz. Uno y otro tuvieron que prestarse siglas ajenas para legitimarse ante la Corte Electoral. El primero adoptó la sigla del MAS-U (Movimiento al Socialismo Unzaguista), que —¡paradojas de la historia política!— provenía nada menos que de una rama del moribundo partido gamonal Falange Socialista Boliviana. El segundo se arrimó al viejo PCB, Partido Comunista de Bolivia, muy debilitado también y con sus propias divisiones internas. El MAS —que posteriormente ha eliminado la “U”— consiguió 81 concejales de los que 40 estaban en Cochabamba y el resto en otros cuatro departamentos andinos más —otro hito— en áreas indígenas chiquitanas de Santa Cruz. En cambio los 22 concejales del PCB se ubicaron todos en municipios rurales de la parte andina de Cochabamba.

Perfilando las cifras, fue el PCB el que más electos tuvo con alta etnicidad (62,5 por ciento frente a solo el 52,6 por ciento del MAS). Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, fue el MAS el que priorizó la presencia indígena. Solo el 1,3 por ciento de sus electos son totalmente no indígenas y el 11,5 por ciento son indígenas velados, es decir que ya no se reconocen tales pese a sus raíces, mientras que la figura sube respectivamente al 3,1 y 18,8 por ciento en el caso del PCB.⁷

Los otros dos partidos que dieron preferencia y lograron la elección de candidatos campesino indígenas fueron el MSM, con un 66,7 por ciento de sus munícipes con etnicidad media o alta (sobre todo en el Norte de Potosí), y el MBL, con un 46,2 por ciento (sobre todo en Chuquisaca). Pero uno y otro tienen también un número de no

⁷ Para las elecciones de 1999 todavía no existía el MIP (Movimiento Indígena Pachakuti, de Felipe Quispe) más tarde relevante para nuestra problemática.

indígenas bastante más elevado que los dos anteriores: 14,6 por ciento el MSM y hasta un 24,2 por ciento el MBL.

En cambio, en la masa de alcaldes y concejales de los demás partidos hay una proporción mucho mayor de no indígenas. Dentro de nuestra muestra estos últimos siguen siendo uno de cada tres en los partidos grandes (MNR, ADN y MIR), uno de cada cuatro en los medianos (UCS, NFR y el ya citado MBL) y entre 19 por ciento y 29 por ciento en otros partidos menores.

Pasemos a las categorías étnicas de los indígenas discursivos —que dicen serlo pero no lo parecen— y de los indígenas velados (que niegan serlo pese a ciertos indicadores). Ya vimos que, en el conjunto de la muestra, los primeros son un 19 por ciento y los segundos, un 11 por ciento, es decir tienen una relación gruesa de dos a uno. Sin embargo, al analizarlo con lupa para cada partido, en ambas categorías aparecen algunas sorpresas interesantes.

En el caso del MBL casi no hay indígenas discursivos (2 por ciento) y en cambio los velados se disparan hasta un 28 por ciento; con el PCB ocurre algo semejante pero en menor grado (3 por ciento contra 19 por ciento) y a partir de un total mucho menor, que podría haber distorsionado esos porcentajes. En cambio, en el caso del NFR y, en menor grado, el MSM se da el fenómeno contrario: apenas tienen indígenas velados (4 por ciento y 2 por ciento) pero mantienen alto su porcentaje de indígenas discursivos, aunque sin superar el promedio general (20 por ciento y 17 por ciento).

No es fácil encontrar explicaciones convincentes de este doble cruce de tendencias. Una pista sugerente podría ser que, en el caso del NFR —un partido nuevo de derecha pero con un fuerte componente de populismo y preocupado por ir ganando espacio— les interesó vender una imagen más indígena aun sin tener muchas raíces para ello. Algo semejante podría ocurrir en las capas urbanas de clase media del MSM, pero con la diferencia que este partido de izquierda tiene, al mismo tiempo, un grupo considerable de indígenas con alto índice de etnicidad.

En rigor, los porcentajes más altos (23 por ciento) de indígenas discursivos aparecen en el MIR, UCS y CONDEPA, los tres partidos más frecuentemente calificados como populistas. En los tres partidos y los dos anteriores estos indígenas discursivos han nacido o en el pueblo cabecera de provincia o en una ciudad grande. La diferencia con NFR es que estos tres partidos mantienen también un número significativo de indígenas velados, quizás como fruto de su mismo enfoque populista.

Nótese finalmente que el minúsculo PS y CONDEPA, el primero concentrado en la ciudad de Potosí y el segundo en la de El Alto, son los que tienen un porcentaje más

bajo de indígenas con alta etnicidad y, en cambio, son —con el NFR— los que más municipios concentran en el grupo de etnicidad media (35, 32 y 31 por ciento), con gente ya urbana que nació mayormente en los pueblos cabecera. ¿Sugerirá ello una mayor sintonía de estos partidos con grupos emergentes que empiezan a desarraigarse de sus orígenes?

Más difícil resulta interpretar el caso del PCB y sobre todo el del MBL. Ambos tienen un porcentaje elevado de indígenas con etnicidad alta, fruto de su trabajo consciente con organizaciones de base. Quizás por eso mismo no necesitaron tanto apelar a la identidad discursiva de su gente. Pero ¿por qué suben tanto sus indígenas velados? Un análisis más detallado muestra que en ambos partidos la gran mayoría de esos indígenas velados nació en comunidades rurales. Son pues gente que ha renunciado a su identidad a pesar de sus orígenes personales más inmediatos.

Reflexión final

La información aquí recogida responde a la pregunta que inicialmente nos habíamos planteado: ¿quiénes son indígenas, dentro de los concejos municipales, y bajo qué criterios y modalidades? Hemos matizado dentro de ellos diversas condiciones de etnicidad de acuerdo a una combinación de tres criterios y su distinta distribución según los tipos de municipio; en particular, respecto de sus niveles de pobreza y tamaño.

La primera consecuencia obvia de toda esta información, de cara al funcionamiento municipal, es que siendo tan evidente y a la vez tan diferenciada la presencia indígena en los municipios, según su región geográfica, su tamaño y su nivel de pobreza, resulta muy poco funcional que todos ellos se rijan por normas y mecanismos exactamente iguales en su quehacer cotidiano. Esta uniformidad impuesta desde arriba choca inevitablemente con la diversidad de situaciones, tan palpable desde abajo.

Varios autores han llamado ya la atención, por ejemplo, sobre el desfase entre el ordenamiento territorial del municipio y el de las TCO tituladas o demandadas que pueda haber dentro del mismo.⁸ Otros, empezando por las propias organizaciones indígenas, han hecho propuestas sea en torno a la figura jurídica de municipios indígenas o de otras formas de autonomías locales más cercanas a sus propias formas de organización

⁸ Ver, por ejemplo, Orellana (1999) y Ayo (2003: 142). Este último nos recuerda que de las 104 TCO legalizadas, en trámite o inmovilizadas, solo un tercio calza con los límites municipales; otro tercio se encuentran entre dos municipios; y las demás en tres o más.

y territorialidad indígena.⁹ La Ley de Participación Popular se quedó claramente muy corta al limitar la acomodación de usos y costumbres al nivel de distrito municipal, totalmente supeditado a la buena voluntad del alcalde.

Tenemos en este punto mucho que aprender de otras latitudes, como por ejemplo de la Constitución Política del Estado de Oaxaca en México o del tratamiento que da la Constitución de Colombia a sus resguardos indígenas, con posible rango municipal e incluso superior.¹⁰ La anunciada Asamblea Constituyente ofrece una coyuntura única para avanzar en este sentido, primero garantizando la representación idónea y equitativa de los pueblos indígenas en la elección de los constituyentes y después en el tratamiento de esta temática junto con otra más general, muy vinculada, sobre el reordenamiento territorial también a esos niveles más locales.

No partimos de cero ni mucho menos. Las publicaciones relacionadas con la LPP y los gobiernos municipales ya suman varios centenares (Aguilar, comp. 2002: 46-48) incluyendo diversos estudios de caso relacionados con municipios rurales con alta etnicidad.¹¹ Toda esta información deberá ser sin duda muy tenida en cuenta. Siempre debemos cabalgar sobre lo ya avanzado por diversos estudios de caso y algunas sistematizaciones de carácter más general.

9 Por ejemplo, CIDOB, CPESC Y CSUTCB (1999) y CONAMAQ (2000).

10 Ver varios ejemplos en Assies et al. eds. (1999).

11 Limitándonos a estudios de caso realizados en municipios rurales y publicados desde el año 2000, podemos citar AIPE y PROAGRO (2000) sobre Zudáñez, Chuquisaca; Blanes et al. (2000) sobre el altiplano lacustre de La Paz; Zubieta (2000) sobre Irupana, en Yungas; De la Fuente (2001) en los valles de Cochabamba y Chuquisaca; Lema (2001) en Guarayos y el Chaco; Molina y Soletto (2002) y Saavedra y Ávila (2002) en el Beni; y Ríos Montero (2003) en Tacobamba, Potosí.

Bibliografía

AGUILAR, Juan Carlos

2002 Estudio de evaluación de capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos municipales. La Paz: Ministerio de Desarrollo Municipal.

AIPE y PROAGRO

2000 Líneas de acción para el desarrollo económico local: el caso del municipio de Zudáñez. La Paz: AIPE. Documentos de Trabajo, 5.

ALBÓ, Xavier

2004 "Identidad y acceso indígena al poder", *Temas en la crisis*, La Paz: 65, pp. 23-27.

2002 *Pueblos indios en la política*. La Paz: CIPCA y Plural.

1999 (comp.) *Ojotas en el poder local, cuatro años después*. La Paz: CIPCA y PADER.

1997 "Alcaldes y concejales campesinos/indígenas: la lógica tras las cifras", en Secretaría Nacional de Participación Popular, *Indígenas en el poder local*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular y API-DANIDA, pp. 7-26.

ALBÓ, Xavier y Víctor Quispe

2004 *¿Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales?* La Paz: CIPCA y Plural.

ARDAYA, Rubén

2000 "Elecciones municipales en la participación popular", *Opiniones y Análisis*, 49, La Paz: FUNDEMOS, pp. 11-44. Número monográfico sobre *Balance de las elecciones municipales 1999*.

ARTÍCULO PRIMERO (CEJIS, Santa Cruz)

2004 núm. 16, monográfico sobre *Octubre en Bolivia*.

2002 núm. 11, monográfico sobre *Insurgencia democrática de la Bolivia clandestina*.

ASSIES, Willem, Gemma van den Haar y André Hoekema (eds.)

1999 *El reto de la diversidad*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

AYO, Diego

2004 *Voces críticas de la descentralización. Una década de participación popular*. La Paz: Plural e ILDIS.

2003 *Municipalismo, participación popular. Apuntes de un proceso*. La Paz: Muela del Diablo.

2001 *El voto constructivo de «censura en Bolivia, 1995-1999. Fragmentación, polarización, concentración y volatilidad en los municipios*. Salamanca: Universidad de Salamanca (Tesina para optar al grado de doctor).

BLANES, José, Rolando Sánchez, y Rodolfo Arias

2000 *Mallkus y alcaldes: la ley de participación popular en comunidades rurales del altiplano paceño*. La Paz: PIEB.

BOLIVIA [Para otros documentos legales, ver Bolivia, MAIPO, 2005].

1997 *Ley de reformas y complementación al régimen electoral*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia. [Ley de cuotas].

BOLIVIA, MAIPO

2005 *Compendio de legislación indígena*. La Paz: Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios.

CIDOB, CPESC Y CSUTCB

1999 "Hacia el municipio indígena. Propuesta de modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades". La Paz: (noviembre).

CONAMAQ

2000 "Propuesta de diálogo de los ayllus, markas y suyos de la República". La Paz, julio de 2000. Manuel de la Fuente (comp.) 2001, *Participación popular y desarrollo local: la situación de los municipios rurales de Cochabamba y Chuquisaca*. Cochabamba: PROMEG y CEPLAG.

- INE
2002 (a) *Censo nacional de población y vivienda 2001* (10 vols.). La Paz: Instituto Nacional de Estadística.
2002 (b) *Bolivia: Mapa de pobreza 2001. Necesidades básicas insatisfechas*. La Paz: INE.
- INEI, BM y BID
2003 *II Encuentro internacional. Todos contamos: los censos y la inclusión social*. Informe final, 23 al 25 de octubre, Lima-Perú. Lima: INEI, BM y BID (incluye CD).
- INE, UNFPA y VAI
2003 (Victor Mezza, coord.) *Bolivia: Características sociodemográficas de la población indígena*. La Paz: INE.
- LASERNA, Roberto
2004 "Representatividad étnica", *Pulso*, 229 (enero) p. 7.
- LAVAUD, Jean Pierre y François Lestage
2002 "Contar a los indígenas", *T'inkazos*, 13. La Paz: Revista Boliviana de Ciencias Sociales, pp. 11-52, con comentaristas.
- LEMA, Ana María
2001. "De la huella al impacto: la participación popular en municipios con población indígena" (Urubicha, Gutierrez, Villa Montes), *Investigación*, 13. La Paz: PIEB.
- LUJÁN, María del Rosario
2000 *Elecciones municipales 1999. Alcaldes y concejales del 2000*. La Paz: Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Serie Cuadernillos de Investigación.
- MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO
1993 *Mapa de pobreza. Una guía para la acción social*. La Paz: UDASPO / INE / UPP / UDAPE.
- MOLINA B., Ramiro, Xavier Albó y Milenka Figueroa
La gama étnica y lingüística de la población boliviana (en prensa). La Paz: Sistema de Naciones Unidas (incluye dos CD).
- MOLINA, Wilder y Wigberto Soletto
2002 *Sociedad local y municipios en el Beni*. La Paz: PIEB. Investigaciones Regionales, Beni, 1.
- ORELLANA, René
1999 "Municipalización de pueblos indígenas en Bolivia: impactos y perspectivas", en Willem Assies, Gemma van den Haar y André Hockema (eds.) *El reto de la diversidad*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- OIT
1989 "Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes". Ginebra: OIT.
- RÍOS MONTERO, Héctor
2003 *Los ayllus de Tacobamba: procesos históricos, desarrollo y poder local*. La Paz: PIEB. Investigaciones Regionales, Potosí, 5.
- ROMERO B., Salvador
2003 *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz: FUNDEMOS. 3ª edición actualizada.
2000 "Elecciones municipales 1999: candidatos locales, resultados nacionales", *Opiniones y Análisis*, 49, pp. 115-157. La Paz: FUNDEMOS. Número monográfico sobre *Balance de las elecciones municipales 1999*.
- SAAVEDRA, Oscar y Ximena Ávila
2002. *Planificación participativa y zonificación en municipios del Beni*. La Paz: PIEB, Investigaciones Regionales, Beni, 4.

SANJINÉS, Javier

2005 *El espejismo del mestizaje*. La Paz: IFEA, Embajada de Francia y PIEB.

SECRETARÍA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN POPULAR

1997 *Indígenas en el poder local*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular y API-DANIDA.

1996 *Directorio de concejales indígenas y campesinos de Bolivia*. La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular. (En *El Comunitario*, julio de 1996).

UDAPSO Y PNUD

1997 *Índices de desarrollo humano y otros indicadores sociales en 311 municipios de Bolivia* (David Haquim, coord.). La Paz: PNUD.

VELÁSQUEZ, Gloria, Cinthia Luna y Germán Velásquez

2004. *Participación política de las mujeres en los concejos municipales. Empoderamiento, desempeño y liderazgo*. La Paz: PIEB (existe también cuaderno de resumen con el título *Mujeres concejales*, PIEB 2002).

VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR

2000 *Participación popular en cifras*. La Paz: Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, enero 2000, vol. 3, 394 pp.

VICEMINISTERIO DE PARTICIPACIÓN POPULAR, Unidad de Investigación y Análisis

1999 *Lectura de los datos del voto constructivo de censura*. La Paz: UIA.

ZUBIETA, Javier

2000 "Estudio de caso a nivel local: elementos para el desarrollo del municipio de Irupana, la experiencia de la Corporación Agrícola Campesina y el proceso participativo de elaboración del POA". Santiago de Chile: CEPAL, Proyecto Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina.

Principales siglas

ADN	Acción Democrática Nacionalista
AIPE	Asociación de Instituciones de Promoción y Educación
ASP	Asamblea por la Soberanía de los Pueblos
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CONDEPA	Conciencia de Patria
FRI	Frente Revolucionario de Izquierda
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
INE	Instituto Nacional de Estadística
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IU	Izquierda Unida
LPP	Ley de Participación Popular
MAIPO	Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (antes VAI)
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MSM	Movimiento Sin Miedo
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NFR	Nueva Fuerza Republicana

OIT	Organización Internacional del Trabajo (ver Ley INRA)
OTB	Organización Territorial de Base (ver LPP)
PCB	Partido Comunista de Bolivia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PS	Partido Socialista
SNPP	Secretaría Nacional de Participación Popular
TCO	Tierra(s) Comunitaria(s) de Origen
UCS	Unión Cívica Solidaridad
UDAPE	Unidad de Apoyo para Políticas Económicas
UDAPSO	Unidad de Apoyo para Políticas Sociales
UIA	Unidad de Investigación y Análisis, [Vice]ministerio de Participación Popular
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)
UNITAS	Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo y Acción Social
VAI	Viceministerio de Asuntos Indígenas. (después MAIPO)

V

MOVIMIENTOS INDÍGENAS Y GOBIERNOS LOCALES EN LA REGIÓN PURÉPECHA DE MICHOACÁN, MÉXICO

LUIS RAMÍREZ¹

Introducción

Este trabajo expone la relación que ha habido en las últimas tres décadas en la región purépecha de Michoacán, entre la disputa por los gobiernos locales o ayuntamientos y las distintas manifestaciones de la inconformidad y movilización étnica. Así, hablaré de cómo los conflictos interétnicos (activos o latentes) y el comportamiento electoral de algunas poblaciones indígenas, están afectando en la actualidad la elección de los gobiernos locales en algunos municipios michoacanos.

Antes de estos procesos actuales, plantearé el panorama general de cómo se dio en México y en la región purépecha de Michoacán la convergencia de las luchas municipalistas por fortalecer los gobiernos locales, el surgimiento de las organizaciones indígenas, así como su confluencia con la insurgencia electoral de 1988 y el levantamiento zapatista del 94, elementos todos que constituyen parte importante del proceso de reforma política que vivió el país en los últimos 25 años del siglo XX.²

¹ Este trabajo es parte del proyecto de investigación sobre Remunicipalización Indígena en Michoacán, hecho en el marco del Proyecto CONACYT (núm. 45173), Pueblos Indígenas y Reforma del Estado en América Latina. Agradezco el apoyo de Carmen Ventura y Willem Assies, miembros del grupo de trabajo de este proyecto, y a Rosa Guillén, auxiliar del CER; lo mismo que a Hans Gundermann, Yanga Villagómez y Paul Liffman por sus observaciones y sugerencias.

² En México existe grandes diferencias entre las realidades que viven los distintos pueblos indígenas. Esta diferenciación no tiene que ver solo con la variedad de pueblos indios que existen en el país, pues además al interior de cada pueblo indio hay desigualdades notables. En general, estas diferencias están

En México, hay una tendencia a que estos temas pierdan centralidad en la agenda política después de la aprobación de la ley de derechos y cultura indígena en 2001, contra la que se manifestaron tanto las principales agrupaciones indígenas independientes (el CNI y la ANIPA)³ como la mayoría de las legislaturas locales de los estados con mayor población indígena del país. Sin embargo, el potencial que tienen estas demandas para promover la transformación de las estructuras y relaciones de poder en México y los países de América Latina, son motivación suficiente para seguir tratando de contribuir en la búsqueda de alternativas en esta vertiente.⁴

Historia mínima (1970-2000)

Sobre la convergencia en México y Michoacán de dos grandes procesos

El título de la obra, "Movimientos indígenas y gobiernos locales", nos remite en México y en Michoacán —quizás no en toda América Latina— a la convergencia de dos grandes procesos que teniendo cada uno sus raíces, momentos de arranque y puntos de referencia, llegan en la última década del siglo XX —a partir del enero indio y zapatista de 1994— a confundirse como partes del esfuerzo por reivindicar nuevas

asociadas con las variadas formas de "penetración del Estado-Nación [...] en las regiones indígenas", en términos de "una concatenación altamente heterogénea y discontinua de políticas agraristas, indigenistas, desarrollistas y asistencialistas [que] ha ido desestructurando y reestructurando las instituciones internas de la comunidad" (Dietz, 1999: 157-158). En este marco, Gonzalo Aguirre Beltrán reconoció desde hace muchas décadas que en comparación con otras, el área purépecha ha tenido una modernización más temprana y profunda, tanto en lo económico como en lo político.

3 En Michoacán, la Unión de Comuneros Emiliano Zapatista y la Organización Nación Purépecha Zapatista están vinculadas con el llamado Congreso Nacional Indígena (CNI), mientras que la organización Nación Purépecha se ha relacionado mayormente con la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). Aunque todas estas organizaciones coincidieron hasta 2001 en su apoyo al EZLN y a la Iniciativa de Ley de la COCOPA (Comisión de Concordia y Pacificación), difirieron en la estrategia a seguir frente al gobierno de Fox y frente a la aprobación en el Congreso de una iniciativa contraria a COCOPA y San Andrés.

4 Quizás por ello el texto tenga una sobrecarga en el énfasis del factor étnico, lo que no implica negar la relevancia de factores agrarios, económicos, de clase, que sin duda tienen presencia en las comunidades y regiones indígenas de nuestro país. Es claro que la étnica no es la única línea de alianza o enfrentamiento: existen diferencias internas y entre comunidades indígenas (por acceso y distribución de recursos), lo mismo que puntos de convergencia entre segmentos mestizos e indígenas a través de líneas partidarias de adscripción, por lo que a veces "ser priista" o "perredista" puede ser a veces más determinante que ser indígena o mestizo.

formas de poder local, más allá del esquema dominante de ayuntamientos débiles ante la Federación y el Estado, y también ante su propia población, por tener escasa legitimidad y representación.

Así, aunque llegaron a converger en el proceso más amplio de transición política, los movimientos municipalista y étnico surgieron en diferentes momentos, con condiciones e impulsos variados, creando o aprovechando distintas oportunidades políticas y marcos legales; bajo formas o estructuras de movilización también peculiares; y apelando a sus propios marcos de significado (McAdam, McCarthy y Zald, 1996).

En esta parte subrayo que tanto las demandas municipalistas de algunos grupos organizados de las sociedades locales, como la emergencia de las organizaciones y las demandas indígenas, surgieron en el marco de reformas de la llamada "doble transición" (transición económica hacia el neoliberalismo, la desregulación y la reducción del papel del Estado; transición política hacia la implantación de la democracia electoral) que ha vivido nuestro país y el continente entero en los últimos veinte años del siglo XX (Assies, 1999); reformas que fueron alimentadas por influencias variadas: desde las presiones que vinieron *desde abajo* —desde aquellos grupos organizados de la sociedad, desde los municipios y comunidades en protestas y en elecciones— hasta las que llegaron *desde arriba y desde afuera*, por parte del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que exigieron a los gobiernos nacionales medidas de descentralización y participación para autorizar créditos y apoyos financieros.

En este marco, si bien las demandas de los pueblos indígenas son parte de las demandas más amplias de descentralización y reforma del Estado desde abajo, debe destacarse que han sido estas a las que las fuerzas dominantes, de carácter conservador, les han opuesto más obstáculos y mayor resistencia. Los partidos políticos dominantes a fines del siglo XX (Partido Revolucionario Institucional – PRI, Partido de Acción Nacional – PAN, Partido de la Revolución Democrática – PRD) han llegado a acuerdos para impulsar medidas de fortalecimiento municipal (como la reforma del 2000), pero no han podido llegar a acuerdos en materia indígena, tema en el que el PRI y el PAN han rechazado las reformas demandadas por el movimiento indígena, solo apoyadas, de manera a veces tibia y vacilante, por el PRD.

El movimiento municipalista

En cuanto al movimiento municipalista —aquel que invitó a la gente a "tomar el municipio en tus manos" y rescatar las facultades y la representatividad del poder local— más allá de una gestación y de raíces más profundas podemos ubicar su fase de

progresiva consolidación en los años setenta, cuando diversas expresiones locales de inconformidad a lo largo y ancho del país aprovecharon las oportunidades creadas por la reforma política implementada por el gobierno de José López Portillo a partir de 1977.⁵

Los elementos de esta reforma que más impactaron la disputa electoral por los ayuntamientos fueron, por un lado, la incorporación del principio de representación proporcional en los cabildos (primero en los municipios con más de 300 mil habitantes y luego —con la reforma municipal de 1983— en todos ellos); y por el otro, la posibilidad de que cualquier partido con registro nacional pudiera presentar candidatos en cualquier municipio del país, lo que le permitió a algunas fuerzas locales de distinto signo —muchas veces grupos disidentes del PRI, inconformes con los procesos internos de selección— disputar el voto de la población frente a los candidatos oficiales del que hasta entonces —como partido de Estado— era prácticamente invencible.

En ese marco surgió entre fines de los setenta y la primera mitad de los ochenta lo que se conoció como “la lucha por los municipios”, la “insurgencia municipal” en la que se empezaron a conocer gobiernos locales de signo distinto al partido dominante en el plano nacional. Si bien esta “alternancia” municipal implicó dificultades en las relaciones intergubernamentales (por el rechazo de los gobiernos del federal y estatales del PRI a las demandas y necesidades de los ayuntamientos opositores o independientes), también contribuyó a la reivindicación para fortalecer la autonomía de los municipios y su posición frente a aquellos poderes centrales.

De una manera distinta, este movimiento municipalista se vio alimentado —como los municipios en su conjunto— por las reformas hechas en 1983 (en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid) al art. 115 constitucional, que define las competencias de los ayuntamientos o gobiernos locales en México. Esa reforma —además de establecer la representación proporcional para todos los cabildos del país— fijó fuentes de ingresos propios para los municipios (principalmente el impuesto predial) y les reco-

5 Encontramos algunos elementos para conocer el proceso de reforma política, el movimiento municipalista y la alternancia municipal en México en trabajos como los de Octavio Rodríguez Araujo (1983), Silvia Gómez Tagle (1990), Jorge Alonso (1985), en el primer tema; y en el segundo, los de Martínez Assad (1985), López Monjardín (1986), Alonso y Gómez Tagle (1991), Bassols y Arzaluz (1996), Díaz A. (1999). Por su parte, López Chavarría (1994) hace un repaso sobre las elecciones municipales en México, y Tena (1985) sobre la reforma municipal de 1983. Sobre la transformación de los municipios en ese proceso existe una amplia bibliografía: Cabrero (1995), García del Castillo (1999), Guillén (1995 y 1996), Lobera y Luévano (2001), Merino (1994), Morales (2000), Olmedo (1999), Ziccardi y Saltalamacchia (1997).

noció a los ayuntamientos facultades reglamentarias aunque acotadas por los congresos locales. Con todo y sus limitaciones, esta reforma dio lugar a nuevas oportunidades para las fuerzas locales y puso a los ayuntamientos en el inicio de un camino incierto, lento y tortuoso, hacia su fortalecimiento.⁶

Más adelante hablaré del impulso que recibió la lucha municipal de la confrontación electoral de 1988. Por lo pronto, comentaré por último dos elementos importantes de apoyo al proceso de renovación y fortalecimiento político, administrativo y económico de los ayuntamientos en México de fines del siglo XX: el establecimiento de formas de descentralización del gasto social de la federación hacia los ayuntamientos,⁷ y su reconocimiento no solo como una figura administrativa sino como una instancia de gobierno, a partir de la última reforma hecha al art. 115, en el año 2001. Este relativo fortalecimiento de los municipios, que empezaron a disponer de mayores recursos, contribuyó al crecimiento del interés por la disputa de los ayuntamientos por parte de los grupos activos de las comunidades y las cabeceras municipales.

El movimiento indio

De la otra vertiente que nos ocupa, la del movimiento étnico en México, puede decirse que si bien tiene también evidentes raíces previas al levantamiento zapatista de 1994, encuentra en este un punto fundamental para convertirse en un actor de primer orden en el debate político del país. Experiencias de organización como la que se reflejó en el Congreso Indígena en San Cristóbal de las Casas en 1974 nos hablan de esos antecedentes, que en distintas dimensiones y formas existieron también en otras partes del país. Para el caso de Michoacán, los últimos años de la década de los setenta marcaron la irrupción en la escena política y social estatal de la Unión de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ), que se incorpora a la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA),

6 Algunas referencias útiles sobre las fases más recientes del proceso de reforma municipal en México las encontramos en el trabajo coordinado por Guillén y Ziccardi (2004) sobre la innovación y la continuidad del municipio mexicano, vista a través del análisis de la reforma municipal en trece estados del país.

7 Este proceso de asignación de recursos federales a los municipios para la realización de obra social, tiene su referencia inmediata en los Programas de Solidaridad, implementados por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), entre los cuales estaba el de los Fondos Municipales de Solidaridad, que incorporó la figura de los Consejos Municipales de Solidaridad que después, con algunas transformaciones, se convirtió en los Consejos Municipales de Desarrollo Social. Trabajos como el de Ceja (1997) y Ramírez (1997 y 2003), entre otros, han abordado el funcionamiento de estos programas y consejos. En lo que toca a la reforma federal de 2000 y las subsiguientes reformas estatales, tenemos el trabajo referido de Guillén y Ziccardi (2004).

fundada en 1979 en la comunidad de Milpa Alta, Distrito Federal. Este tipo de organizaciones formaron parte central de las movilizaciones que dieron forma a la insurrección campesina de los setenta, y que mantuvieron su actividad durante la primera mitad de los ochenta en diversos estados del país, enfatizando progresivamente su discurso étnico y no solo agrario.

Atendiendo a una definición más amplia del movimiento étnico,⁸ plantearía —de acuerdo con la reconstrucción hecha por Zárate (1999)— que además y más allá de la UCEZ, este movimiento tuvo otros referentes importantes para llegar a constituirse. En la convergencia de experiencias que hicieron posible la emergencia étnica, también tuvieron un papel importante otras organizaciones y grupos que empezaron siendo de tipo oficial, pero en los que la base se fue apropiando de ellas: el caso de los profesores de la Asociación Nacional de Profesionistas Bilingües (ANPIBAC) y el de los Consejos Supremos promovidos por el Instituto Nacional Indigenista en los setenta, en los que participaron sobre todo maestros bilingües y un grupo de profesionistas purépechas de la Universidad Michoacana (*op. cit.*: 254); organizaciones que empezaron concibiéndose como de corte “cultural” pero que después fueron convergiendo con las que eran vistas como de corte “político”: un amplio espectro de experiencias que incluyen al comité de comunidades creado en la meseta por ocho comunidades en 1979 por un problema de agua, y muchos comités similares surgidos desde entonces por ese y otros motivos; el Comité de Productores Purépechas, la Cooperativa Marku Anchekoren, así como un sector amplio del magisterio indígena y —de manera distinta— de los sacerdotes católicos purépechas. En todo este proceso tuvo una influencia importante el contexto de crisis económica nacional que afectaba sobre todo a los grupos sociales más débiles.

Más adelante, en la segunda mitad de los ochenta, surgen organizaciones como los

8 Concibo al movimiento étnico del país —y en particular del michoacano— como un variado conjunto de estructuras para la movilización (formales e informales) que han surgido reivindicando prácticas y derechos económicos, políticos y culturales, relacionados con la particularidad de la condición indígena de los miembros de una población determinada. En una concepción así se incluyen tanto a las más consolidadas “organizaciones del movimiento social” indígena, como aquellas expresiones menos formales, más locales, que a veces no alcanzan a tener un nombre o se concretan en efímeros consejos de autoridades comunales, entre otras formas. En este sentido, cabe hablar no solo de “organizaciones sociales indígenas” sino en términos más amplios, de “experiencias organizativas” con contenidos étnicos, desde aquellas expresiones con fines real o aparentemente “solo culturales” hasta aquellas con objetivos declaradamente políticos. El planteamiento anterior supone además reconocer la diferencia —al menos conceptual, pues en los hechos no siempre es tan nítida— entre organizaciones con base indígena de aquellas con reivindicaciones étnicas.

Frentes Independientes FIPI y FICIM (de Pueblos Indios y de Comunidades Indígenas de Michoacán); como producto de estos procesos, en particular la división del FICIM, surge en 1993 la Organización Nación Purépecha, que fue vista como el ala étnica radical del movimiento indígena michoacano.

En el campo cultural, desde 1983 un grupo de profesores e intelectuales purépechas, con participación de algunos sacerdotes, inició en Santa Fe (cuna también del etnicismo agrario) la celebración del Año Nuevo Purépecha, en lo que desde entonces es uno de los principales escenarios para la recreación y la reivindicación del orgullo de ser purépecha. Estas celebraciones se han venido realizando de manera anual y rotativa entre diversas comunidades de las cuatro subregiones purépechas: el lago (*Japundarhu*), la ciénaga (*Jurhio*), la sierra (*Juatarisi*) y la cañada (*Eraxamani*).

La firma por parte de México del Convenio 169 de la OIT en 1990 (en el marco previo a la conmemoración del V Centenario), así como la posterior reforma al art. 4º constitucional en 1992, fueron elementos que contribuyeron a poner en el debate la materia de ese convenio y de esa reforma: los derechos de los pueblos indígenas en el marco de sus respectivos Estados nacionales, y el reconocimiento de la condición pluricultural de nuestra nación. De ese modo, la firma del convenio internacional y la reforma federal crearon condiciones legales que favorecieron el desarrollo de una exigencia que después rebasó con mucho la disposición de las fuerzas dominantes en el Estado mexicano para reconocer los compromisos firmados (fuera del país en ese Convenio ante la OIT el año 1990, y dentro de él en los Acuerdos de San Andrés, ante la representación de la insurgencia india del zapatismo chiapaneco en 1995).

En sus demandas, las organizaciones del movimiento indígena en México pasaron en lo general de una fase (años setenta y ochenta), en la que subrayaban las reivindicaciones agrarias (por la restitución de sus bienes comunales, la “recuperación” de tierras o incluso por la dotación de ejidos), a otra en la que a un lado de y sin olvidar aquellas demandas, empezaron a subrayar elementos específicos, culturales y políticos, de un nuevo orgullo y un nuevo poder indio. En ese marco, las protestas en torno al V Centenario del inicio de la conquista europea sobre el Nuevo Mundo, fueron un escenario para la expresión de este indianismo emergente. En Morelia, la capital del estado de Michoacán, se realizó el 12 de octubre de 1992 una marcha que culminó con el derribamiento de la estatua del Virrey Antonio de Mendoza, erigida meses antes por el ayuntamiento moreliano,⁹ en un acto similar al que ocurría en ese mismo momento en

9 *La Voz de Michoacán*, 13 de octubre de 1992, p. 6.

San Cristóbal de las Casas, Chiapas, donde “los manifestantes derribaron la estatua del conquistador y fundador (de aquella ciudad) Diego de Mazariegos” (Pólito y González). En el acto de Morelia, una persona de la comunidad de Santa Cruz Tanaco expresó que el derribamiento de la estatua no era un acto “...vandálico, ni por ignorancia, sino que es una exigencia para que a los indios se les tome en cuenta como ciudadanos” (*La Voz...: loc. cit.*).

Un elemento que complicó el contexto polémico de los quinientos años, fue la contrarreforma que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari logró consumir en 1992 en materia agraria al modificar los términos que regulaban la tenencia ejidal y comunal de la tierra en el art. 27 constitucional, y abrir la posibilidad de su enajenación y conversión en propiedad individual. Como reacción a esas reformas, en Michoacán se conoció un decreto de la nación purépecha, promovido por el FICIM y suscrito por autoridades de buena parte de las comunidades purépecha del estado, que se manifestaba contra tales reformas. Años después, de ese esfuerzo de organización y de la convergencia lograda en el marco del V Centenario surgió —por ahí de 1994— la que se llamó Organización Nación Purépecha, cuyos principales activistas y coordinadores eran personas cercanas al magisterio indígena michoacano y a una de las corrientes internas del Partido de la Revolución Democrática en Michoacán.¹⁰ Aunque más adelante esta organización se dividió en dos facciones, ambas se mantuvieron afines a este partido político.

Así, en Michoacán la emergencia india a la que alude Bengoa (2000) se expresa —en el terreno cultural— sobre todo a partir de eventos como el Año Nuevo Purépecha iniciado en 1984, cuando la “nutrida intelligentsia [indígena], casi toda de origen magisterial, ha inventado una tradición ritual” conocida con ese nombre y practicada desde entonces, aunque no sin conflictos (Vázquez, 2003); ese aspecto cultural se verá reforzado con las movilizaciones de 1992 en torno al rechazo a la celebración del V Centenario. Pero antes aún, en el terreno de la lucha agraria y económica, esta emergencia se observa con la aparición de la UCEZ a fines de los setenta y —quince años después— con la Declaración o Decreto de la Nación Purépecha contra la reforma al art. 27 constitucional de 1992. Es sobre todo en esta última fase cuando algunas experiencias organizativas del movimiento indígena —incluso algunas promovidas inicialmente desde el gobierno (como la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios - CNPI)— empiezan a orientar parte de sus esfuerzos hacia la conquista y/o transfor-

10 Vázquez (2003) observa este vínculo entre movimiento étnico y magisterial en Michoacán afirmando que “el movimiento étnico se hizo una extensión del movimiento magisterial, con su propia lógica y dinámica”.

mación de las instancias del poder local de los ayuntamientos, y también del conjunto de la nación. Hay que subrayar que en las fases previas, pocas organizaciones indígenas habían dedicado esfuerzos a la conquista de espacios municipales.

Así, las instancias del poder local en México¹¹ no siempre fueron vistas como un objetivo a conquistar por las distintas expresiones del movimiento étnico y campesino, quizás por el papel marginal que tuvieron los ayuntamientos en lo que se refiere a facultades y capacidad económica para atender los problemas principales de los pueblos y comunidades (como los agrarios, forestales o de desarrollo social), en cuya atención era mucho más fundamental la relación con las agencias federales o estatales que concentraban facultades y recursos.

A partir de la emergencia indígena, los grupos y organizaciones han desplegado distintas estrategias: a veces luchando por conquistar los municipios existentes, otras por crear nuevos municipios. Así, unas organizaciones se han mantenido escépticas ante la participación electoral, reivindicando el derecho a una territorialidad más amplia que los municipios, mientras que otras han defendido esa demanda pero han optado (o lo han hecho sus dirigentes) por utilizar a los partidos para acceder a distintas instancias de decisión.

Con todo, la atracción hacia la actividad electoral es relativamente reciente, pues fue impulsada sobre todo por la elección nacional de 1988, que se sumó a los impulsos de las luchas étnicas y municipalistas, como expondré a continuación. Aunque en algunos casos la política partidaria ha jugado un papel importante —como señalan Viqueira y Sonleitner (2000, 2001)—, en otros también han mostrado sus limitaciones, como veremos más adelante.

El proceso electoral de 1988 y los movimientos municipal y étnico

Un evento que dinamizó de manera fundamental la vida política de México al final del siglo XX (y que tuvo uno de sus principales epicentros en el estado de Michoacán) fue el levantamiento electoral en las elecciones presidenciales de 1988, cuando la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano —michoacano e hijo del general Lázaro Cárdenas del Río, sin duda el ex presidente más admirado en México— concitó la

11 El poder local en México está representado por las que popularmente se conocen como “presidencias municipales”; llamadas por la ley “ayuntamientos”, que tienen como máxima autoridad un órgano colegiado —el cabildo— en el que pueden estar representados los habitantes de las distintas partes del municipio, aunque esto no siempre es así, pues el sistema de elección es por planillas partidarias y no por circunscripciones territoriales. Como veremos, esta exclusión del poder local tiene consecuencias importantes.

simpatía de un amplio movimiento social y político. El Frente Democrático Nacional que se formó para apoyar esta candidatura estuvo formado por cuatro partidos políticos nacionales con registro y por decenas o quizás centenares de agrupaciones sociales y de base.¹²

En aquella elección de 1988 —de manera presumiblemente fraudulenta— se impuso Carlos Salinas de Gortari. Un año después surgió el Partido de la Revolución Democrática, que trató de consolidar la fuerza surgida el 6 de julio de aquel año.¹³ Desde sus inicios, este nuevo partido tuvo su principal arraigo en la parte central y sur del país, sobre todo en las zonas rurales, siendo la principal excepción la capital del país y la zona metropolitana de la Ciudad de México. En la provincia mexicana, por el origen de la principal figura del movimiento (Cuauhtémoc Cárdenas), Michoacán fue uno de los estados que en mayor medida sufrió un cambio notable en su configuración política, pues las bases del partido oficial y parte de sus cuadros medios se incorporaron a la nueva organización, y junto con militantes de otros orígenes se convirtieron en una fuerza que —sobre todo en las zonas rurales e indígenas— se convirtió en la nueva mayoría, a veces de manera abrumadora.

En la elección de 1988, en el estado de Michoacán que había gobernado unos años atrás, Cuauhtémoc Cárdenas venció a Carlos Salinas en una proporción de casi 3 a 1 (374 mil contra 142 mil votos). Pero esta derrota del PRI en ciertos lugares fue mucho más abultada: Pascal Beltrán (1993: 48) refiere que el PRI en la meseta purépecha “perdió la elección en una proporción de 10 a 1, la más alta en el estado y quizás en el país”. Incluso en distritos como Zacapu (con una importante parte urbana), la relación fue de 7 a 1 (Ramírez 1997: 72) y en algunas de sus comunidades indígenas (como Tirindaro) esta correlación llegó a ser de 30 a 1 (casi mil votos contra poco más de 30). Aunque este grado de predominio no fue conservado en los años subsiguientes por el PRD, sí logró conservar la mayoría durante varios años, a veces hasta la fecha (caso único de Cherán, ver cuadro 1).

La irrupción del PRD generó un cambio radical en la correlación de fuerzas en Michoacán, lo cual contribuyó a que aquí el proceso de lucha por los ayuntamientos retomara bríos, particularmente en la región purépecha. Desde fines de 1988, muchas

12 Algunas referencias para conocer el desarrollo del Frente Democrático Nacional y el PRD en distintos planos las tenemos en Garrido, 1993; Beltrán, 1993; Bruhn, 1993; Calderón, 1994; Ramírez, 1997, entre otros.
13 El registro del PRD se hizo a partir del registro previo del Partido Mexicano Socialista (PMS), pues el gobierno negó uno nuevo al naciente partido y modificó las leyes electorales para dificultar futuras coaliciones electorales.

presidencias municipales quedaron en manos de los simpatizantes “cardenistas”, quienes las tomaron y convirtieron en “ayuntamientos paralelos”, para manifestar su rechazo a la imposición de Salinas de Gortari como Presidente. Con la intervención de fuerzas policíacas apoyadas por el ejército, en muchos lugares los inconformes fueron desalojados de los ayuntamientos, pero en la zona de la sierra purépecha incluso los militares fueron mantenidos fuera de las poblaciones, y algunos ayuntamientos quedaron en manos de los inconformes hasta la siguiente elección.¹⁴

Cuadro 1.

Filiación partidaria de los ayuntamientos de la región purépecha 1989-2004

Municipio	1989	1992	1995	1998	2001	2004	% HLI en el Municipio ¹⁵
Chilchota	COMP	PRD	PRI	PRD	PRI	PRD	56,6
Charapan	PRD	PRD	PRD	PRD	PRI	PRI	55,0
Nahuátzen	PRD	PRD	PRD	PRI	PRI	PRI	42,4
Paracho	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRI	38,5
Tangamandapio	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRI	36,2
Cherán	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	35,1
Quiroga	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PRD	33,8
Erongaricuaro	PRD	PRI	PRD	PRI	PRI	PRD	22,1
Coeneo	PRD	PRD	PRD	PRI	PRI	PRD	18,9
Los Reyes	PRD	PRI	PAN	PRI	PRD	PRI	17,9
Tzintzuntzan	COMP	PRI	PRD	PRD	PRD	PAN	17,8
Tingambato	PRD	PRD	PRD	PRD	PRI	PRD	9,4
Pátzcuaro	PRD	PRI	PRD	PRI	PRD	PAN	7,1
Uruapan	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRD	6,8
Tingüindín	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PAN	3,73
Nuevo Parangaricutiro	PRD	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	3,7
Tangancicuaro	PRI	PAN	PRI	PRI	PRD	PAN	3,0
Zacapu	PRD	PRD	PRD	PRI	PRD	PAN	1,73
Ziracuaretiro	PRD	PRD	PRD	PRI	PRI	PRD	0,6
Salvador Escalante	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD	

14 Fueron, entre otros, los casos de los ayuntamientos de Nahuatzen, Cherán y Paracho, en la parte central de la meseta.

15 Porcentaje de hablantes de lengua indígena en el municipio.

En las siguientes elecciones constitucionales de 1989, los perredistas lograron retener la mayor parte de estos ayuntamientos (ver cuadro y mapa). A fines de los noventa, en los municipios de la sierra —casi todos ganados por el PRD— se formó una asociación de presidentes municipales para pugnar por un Plan de Desarrollo de la Meseta Purépecha definido por las propias autoridades comunales y municipales, pero encontró un marco político poco propicio, caracterizado por el hostigamiento contra los cardenistas-perredistas, confrontados por las autoridades estatales y federales desde 1987-88, y más aún a partir de julio de 1992.

Ese mes, cinco antes de las elecciones municipales de diciembre, hubo un proceso electoral muy cuestionado por sus elementos de fraude, en el que el gobierno nacional de Salinas empleó todos los muchos medios a su alcance —incluido el reparto de recursos y la represión— para impedir que el PRD llegara a la gubernatura del estado. Después de aquella impugnada elección, sobrevino una intensa movilización política en el estado, en la que la base perredista de las comunidades indígenas fue fundamental para sostener *plantones*, tomar otros edificios (los ayuntamientos ya eran suyos) o *marchar* por las carreteras.

En ese periodo inicial del nuevo cardenismo (1989-1992), las comunidades indígenas —con pocas excepciones— fueron fundamentales para los triunfos electorales del PRD en municipios como Paracho, Nahuatzen, Cherán, Chilchota, Charapan y Tangamandapio, e incluso otros como Coeneo y Zacapu, donde comunidades como Tirindaro, Tarejero, Naranja, Azajo y Zipiajo (apenas una pequeña parte de los respectivos municipios) contribuyeron sustancialmente para los triunfos perredistas. Sin embargo, en aquella fase inicial del PRD esos votos indígenas no le fueron suficientes para ganar otros importantes ayuntamientos como Uruapan y Quiroga, donde fueron necesarios procesos más largos para que esto fuera posible.¹⁶

En este contexto de reacomodo político (coincidente con el V Centenario y con las impugnadas reformas al art. 27), el lugar y peso de las comunidades rurales en general y de las indígenas en particular, dentro del cuadro político de estos municipios, se vio favorecido. Así, algunos de sus miembros o representantes accedieron a los ayuntamientos —en general como regidores o empleados públicos— y la gente de las comunidades empezó a recibir mayor atención de las presidencias municipales.¹⁷ Sin embargo, para la

16 En los dos casos mencionados, el PRD logra ganar los ayuntamientos hasta la elección de 2004.

17 Tal es el caso, por ejemplo, de las comunidades indígenas de los municipios de Zacapu, Santiago Tangamandapio, Paracho, entre otras. John Gledhill (1993) ha anotado la importancia de este proceso, para el caso de las comunidades rurales mestizas, y reconoce que no se trata de un logro menor.

población indígena la representación municipal siguió vedada, pues el cargo de la presidencia municipal se mantuvo casi invariablemente en manos de mestizos originarios de las respectivas cabeceras municipales.

El proceso abierto por la ruptura de 1988 y la intensificación de la lucha política en los municipios del estado, implicó un incremento notable de la participación electoral en los municipios de la región purépecha, que por lo general ha tenido promedios de participación superiores que los promedios estatales (Macha, *op. cit.*: 92).

La Organización Nación Purépecha, nació en ese contexto local en el que gran parte de la población indígena estaba apoyando una opción política electoral opositora, la del neocardenismo perredista. En ese marco, algunos miembros de esta organización se incorporaron en algunos ayuntamientos, y uno de ellos fue el primer presidente municipal indio del municipio de Tangamandapio en las elecciones de 2001. En lo que se refiere a la organización precursora del movimiento étnico michoacano, la UCEZ, esta se mantuvo ajena y contraria a la participación electoral, incluso en los municipios donde mayores bases tenía, como el caso de Quiroga y Salvador Escalante, con base en su trabajo en Santa Fe de la Laguna y Zirahuén, lugar este último en el que recientemente —con motivo del 24° aniversario de la organización— la UCEZ declaró haber formado el primer *Caracol* michoacano (Lomelí, 2003), aludiendo a las sedes de las Juntas de Buen Gobierno creadas en Chiapas por el EZLN. A diferencia de los originales *caracoles chiapanecos*, el de Zirahuén tendrá todavía que mostrar su viabilidad y su efectiva presencia en la vida de sus miembros y habitantes como forma alternativa al sistema legalmente establecido.

Michoacán después de la reforma federal y la alternancia local (2001-2004)

La cuestión indígena en un gobierno estatal de alternancia

Los trabajos reunidos en obras como la coordinada por Rosalva A. Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (2004), han mostrado las repercusiones de la alternancia representada por el gobierno de Vicente Fox para con el movimiento indígena nacional, no solo porque su administración incorporó a cuadros formados en algunas organizaciones étnicas, sino porque logró imponer una reforma de bajo alcance que si bien fue rechazada de manera casi unánime por esas organizaciones, sembró los elementos para dividir sus estrategias, entre aquellas que rechazaron junto al EZLN cualquier nueva negociación que implicara negar la iniciativa de la COCOPA, y que demandaron de inmediato una “reforma de la reforma”; y aquellos que ante los he-

chos consumados de la nueva ley, aceptaron involucrarse en la discusión de las reformas a las leyes y constituciones estatales, que se sabía estarían limitadas por la reforma federal ya aprobada.

Como señala Díaz Polanco en su contribución a la obra citada, la manera en que las organizaciones del movimiento indígena han respondido a los retos creados en los últimos años, no ha estado exenta de contradicciones y divisiones, además de mostrar una cierta dependencia de las iniciativas zapatistas e incapacidad para incrementar su presencia política, restando a sus principales demandas su elemento inspirador (Díaz, 2004: 351-352).

En un marco nacional incierto por la mezcla de esperanzas y reticencias en el primer gobierno nacional no priista, en el año 2001 ocurrieron tres hechos fundamentales que implicaron impulsos oscilantes para el movimiento indígena nacional y michoacano. Por un lado, la Caravana de la Dignidad que emprendió la comandancia del EZLN, que antes de arribar a la capital del país llegó a Nurió, del municipio de Paracho, y que tuvo aquí uno de sus momentos estelares: la realización en el mes de marzo del III Congreso Nacional Indígena, que más allá de su repercusión nacional, representó para el movimiento étnico del estado una oportunidad para fortalecerse y difundir su existencia, sus planteamientos y demandas. Por otro lado, poco tiempo después, en abril, la cubetada de agua fría que para el movimiento indígena nacional representó la reforma aprobada en materia de cultura y derechos indígenas, primero en el Senado —por unanimidad— y luego en la Cámara de Diputados —por mayoría—. Y por último, hacia fines de 2001, la elección del primer gobernador no priista de Michoacán: el antropólogo Lázaro Cárdenas Batel, hijo del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas (considerado “líder moral” del PRD a nivel nacional) y nieto homónimo del legendario general Cárdenas.

Como senador, Lázaro Cárdenas había votado en abril junto con el resto de senadores perredistas, a favor de la iniciativa que fue de inmediato rechazada por el EZLN y las fuerzas indígenas y sociales afines. Después los propios diputados perredistas votaron en contra, y el mismo Lázaro manifestó que consideraba su voto como un error. Después, en la campaña por el gobierno estatal, volvió a reconocer la equivocación y se comprometió a que de llegar al gobierno del estado promovería una reforma indígena “de avanzada”. Haya sido por la manifestación de esa voluntad y de esa autocritica, o por consideraciones más pragmáticas (pues el triunfo de Lázaro Cárdenas parecía inminente), las organizaciones Nación Purépecha y Nación Purépecha-Zapatista¹⁸ respal-

18 Estas agrupaciones se iniciaron como una sola hacia 1993, al agrupar al ala radical, de orientación étnica, del recién dividido FICIM (Macha, 2003: 95). En agosto de 1994, sus integrantes participaron unidos en

daron la campaña de Lázaro Cárdenas, y la primera de ellas se dio después a la tarea de promover la discusión de lo que —tras varias reuniones en distintas comunidades— se convirtió en una Propuesta de Ley sobre Derechos de los Pueblos Originarios del Estado de Michoacán de Ocampo (Ramírez, 2002). En ese marco, ya con Lázaro Cárdenas como gobernador, algunos líderes de organizaciones y comunidades expresaron su esperanza de

que el gobernador [...] trate de enmendar en Michoacán el error histórico de haber votado a favor de una ley que no respondía a las expectativas de los indígenas en el país, y que la forma inmediata [de enmendar] ese error sea promover en el estado de Michoacán una ley que se ajuste a los Acuerdos de San Andrés y que también contemple la remunicipalización y la redistribución.

Así, las condiciones que encontró Lázaro Cárdenas al llegar a la gubernatura fueron complejas, dadas las expectativas que había por parte de los grupos que lo apoyaron. Concretamente, entre las fuerzas indígenas que lo respaldaron existía la preocupación porque se repitiera la decepción sufrida en el plano nacional; y decían:

*El gobierno de Fox se ha basado en la mentira y la no concordancia entre lo propuesto en su campaña y lo practicado en el gobierno. Dada esta situación, preocupa a los indígenas que Lázaro Cárdenas caiga en una situación similar, por ello le recuerdan que en varios de sus discursos planteó la creación de los municipios indígenas y ahora se lo exigen.*¹⁹

la Convención Nacional Democrática convocada por el EZLN en Aguascalientes, Chiapas. Posteriormente, hacia 1996-97, después de recibir apoyo económico para proyectos productivos de parte de una fundación europea, la ONP inició su fraccionamiento, que a grandes rasgos corresponde con la división del movimiento indio nacional en dos grandes agrupaciones —el Congreso Nacional Indígena y la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía— que aunque separadas suelen converger en acciones como el rechazo a la iniciativa aprobada por el Congreso y la demanda de una nueva reforma a esa ley. Macha (*loc.cit.*) afirma que la ONP apoya la política electoral y promueve la creación de municipios indígenas, y que en contraste la NPZ “apoya el programa radical del EZLN”, plantea el boicot a las elecciones y llama a una autonomía política más extensa, de nivel regional. Sin embargo, hay evidencias de que ambas han propuesto la creación de nuevos municipios (“indígenas” o “autónomos”), y de que algunos de los coordinadores de las dos vertientes se han mantenido en la estructura del PRD, en el que han ocupado cargos como las secretarías de movimientos sociales a nivel nacional y de asuntos indígenas en lo local y han sido candidatos o precandidatos para algunos cargos de representación popular o internos de este partido. En este sentido parece que también aquí se juega lo mismo con el recurso partidario que con la “carta étnica” (Macha, *op.cit.*: 84).

19 Declaraciones de participantes en los Foros de Autodiagnóstico convocados por el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo (Fuente: Resumen de relatorias, elaboradas por la Comisión Interinstitucional de Atención a Pueblos y Comunidades Indígenas, del Gobierno del Estado).

Una vez consumada la reforma nacional, aún con la oposición del movimiento indio, parte de la discusión se orientó hacia los términos en que deberían o no plantearse las reformas correspondientes en las constituciones de los estados.²⁰ De este modo, también en Michoacán esta fue una discusión que dividió a las fuerzas políticas y sociales, entre aquellas que se dieron a la tarea de promover las reformas estatales, y las que se opusieron a ellas por diversos motivos: desde quienes consideran indebido cualquier reconocimiento de derechos indígenas por considerarlos como “fueros especiales” (PAN y PRI sobre todo), hasta quienes consideraban estas reformas locales como una nueva traición a los Acuerdos de San Andrés (Organización Nación Purépecha Zapatista, vinculada al CNI), o quienes participando en el proceso de reforma la consideraron insuficiente y alejada de la propuesta propia (Organización Nación Purépecha, autora de una Propuesta de Ley sobre Derechos de los Pueblos Originarios del Estado de Michoacán).

Una parte de esta discusión se ha dado en torno a la remunicipalización en las regiones indígenas del estado, planteando los cambios que sería necesario incorporar en la constitución estatal para hacerla viable. Dedicaré el siguiente apartado a mostrar la situación actual de esta vieja demanda, hasta hoy contenida y negada.

La representación negada y las demandas de remunicipalización

La actual división política de Michoacán en 113 municipios, se ha caracterizado desde hace muchas décadas por la exclusión sistemática de las periferias indias, que así han quedado relegadas de sus respectivos ayuntamientos y que por ello han demandado constituirse en nuevos municipios en los que la población india pueda tener asegurada su representación.

De los pocos más de 120 mil hablantes de lengua purhé que reconoce el último Censo de Población, algo más de 110 mil²¹ viven en alrededor de cien localidades, pueblos y cabeceras de veinte municipios del estado (ver cuadro 2). Como se desprende de este cuadro y del mapa respectivo, la población indígena se distribuye de manera desigual en estos territorios. La parte que representa este sector dentro de las poblaciones de sus respectivos municipios es muy variada: de unos cuantos puntos porcentuales en algunos municipios con alta población urbana y mestiza (Uruapan,

20 De acuerdo con los procesos legislativos existentes en México, después de que la Cámara de Diputados y la de Senadores aprueban una reforma a la Constitución Federal, las legislaturas de los estados deben hacer las reformas correspondientes en sus constituciones locales.

21 Según datos del Censo 2000 del INEGI, las cifras exactas son de 121 409 y 109 361, respectivamente.

Pátzcuaro, Zacapu), a otros en los que la población indígena representa más del 50 por ciento de la población total (Charapan y Chilchota). Surge así un escenario regional con distintos tipos de situación según los grados en que la población indígena se diluye en mayores conjuntos mestizos, y la manera en que se estructuran los distintos sistemas de relaciones entre un centenar de comunidades, veinte cabeceras municipales y cinco o seis cabeceras distritales.

Cuadro 2.

Cabeceras municipales y pueblos indios

Cabecera municipio actual	Localidades principales habitadas por hablantes de lengua indígena	Habla de lengua indígena	
		%	Núm. hbls.
Charapan	Ocumicho, Cocucho, San Felipe	55,01	5.250
Chilchota	Charapan, Ichán, Huáncito, Zopoco, Sto. Tomás, Tacuro, Acachuén	56,62	15.116
Nahuázen	Comachuén, Arantepacua, Sevina, Turicuaro	42,43	8.590
Paracho	Nurío, Ahuirán, Urapicho, Quinceo, Cheranatzicuri	38,45	10.372
Santiago T.	Tarecuato, La Cantera, Paso del Molino	36,16	8.152
Cherán	Tanaco	35,09	4.969
Quiroga	Santa Fe, San Jerónimo, San Andrés	33,83	7.130
Erongaricuaro	Jaracuaro, Puacuaro, Úricho	22,14	2.572
Coeneo	Zipiajo, Santiago Azajo	18,93	3.892
Los Reyes	Pamatacuaro, Sirio, Zacán, San Isidro, Sicuicho, La Zarzamora	17,86	8.914
Tzintzuntzan	Ihuatzio, Tareio, Pacanda	17,84	1.935
Tingambato	Pichátaro	9,38	964
Pátzcuaro	Cuanajo, Janitzio, Uranden, Tecuena, Yunuén	7,14	4.840
Uruapan	Capacuaro, San Lorenzo, Angahuan, Corupo	6,80	15.748
Tangancicuaro	Patamban, San José de Gracia	2,96	847
Zacapu	Tirindaro, Tarejero, Naranja	1,73	1.068

Así, existen grados de la presencia india, con distinta consistencia lingüística y cultural, diferentes experiencias de organización y diversas formas de dependencia y conflicto respecto a sus actuales centros rectores y demás vecinos mestizos e indígenas. Entre los centros rectores, Kemper (1987: 79) señalaba citando a West, “ciudades mestizas más grandes, limítrofes con la principal área tarasca”, tales como Uruapan, Pátzcuaro, Coeneo, Zacapu, Zamora y Los Reyes. Se trata por lo general de ciudades mestizas, cabeceras de municipios que incluyen muchas localidades rurales más, entre las que

las indígenas son solo unas de ellas. En esas circunstancias, la posibilidad de que estas poblaciones indígenas tengan un lugar significativo en la representación política del municipio (un presidente municipal indio, por ejemplo, o a veces un regidor siquiera) ha sido lejana.²²

Hay que decir que pese a lo variado de las relaciones entre comunidades y cabeceras municipales y regionales, la división municipal y distrital parece reflejar la aplicación sistemática de un principio por el cual las poblaciones indias se diluyen en agrupaciones mayores predominantemente mestizas, perdiéndose casi toda posibilidad de una representación significativa en los órganos de gobierno.²³

En este punto, vale la pena aclarar que en México el sistema electoral municipal se caracteriza por restringir la competencia por el poder local a los partidos registrados a nivel nacional, quienes presentan planillas partidarias que impiden la posibilidad de candidaturas independientes. Este sistema ha marginado del poder local a los habitantes de comunidades indígenas, pues los partidos han tendido a presentar casi exclusivamente candidatos mestizos para las presidencias municipales, relegando a los indígenas a posiciones secundarias como regidores ante el cabildo. Si bien esos espacios ganados en los cabildos han sido importantes, el no acceso al cargo principal de la presidencia municipal ha sido grave dado el sistema y la cultura presidencialista que reproducen los ayuntamientos mexicanos, donde el presidente municipal es el ejecutivo y la cabeza del seudopoder legislativo representado en el cabildo. En ese marco, tener un regidor es poco significativo ante el peso determinante de las opiniones del presidente o las decisiones a las que está facultado.

Como ha sugerido Dietz (1999), la tensión interétnica refleja un elemento de la cultura de las relaciones sociales²⁴ en esta gran región y en muchas otras: esa postura que suele predominar entre los habitantes de los centros dominantes mestizos, por la cual se

22 No obstante, dado que el peso de estas poblaciones en la correlación de fuerzas políticas municipales ha llegado a crecer significativamente (sobre todo por ser fuerza básica en la votación perredista), existen localidades indígenas que han llegado a tener síndicos, secretarios u otros cargos de mayor relevancia que las regidurías. El municipio de Tangamandapio, que después de un largo proceso llegó a ser gobernado por primera vez por un indio purépecha de La Cantera (2001-2003), es un caso ejemplar de este peso que empiezan a tener algunas comunidades en la correlación de fuerzas municipales.

23 Esta tendencia no es exclusiva de Michoacán, sino que sugiere una cierta estructura prototípica de las divisiones políticas en el país. Al parecer no estamos ante un caso excepcional sino ante una regularidad tangible: centros mestizos, periferias indias, tanto en los estados como en los distritos y en los municipios.

24 Este concepto está tomado de la propuesta de Lomnitz (1995) para el estudio de las culturas regionales, y se refiere a las maneras en que los grupos se ven a sí mismos, a los otros y a las relaciones que entablan.

rechaza la idea y la posibilidad de ser gobernados por alguien de fuera de la cabecera, es decir, por personas de las tenencias, encargaturas y rancherías rurales e indígenas. Si esto es así, no debiera sorprender que los habitantes de aquellas poblaciones rurales e indígenas también quieran gobernarse por sí mismos, y no por alguien ajeno y “de fuera”. En un contexto así, en lugares como Paracho los de la cabecera llaman “indios” a la gente de las comunidades, y estos a su vez siguen considerando a estos mestizos como “fuereños” o “turhixi” (personas “de alma negra”), en una relación política y culturalmente difícil.²⁵

Así, estos veinte municipios coinciden en un formato similar, según el cual las respectivas poblaciones indígenas están asentadas fuera de las cabeceras municipales y distritales, en comunidades de unos cientos o miles de pobladores hablantes purépecha, que viven en asentamientos que tienen la categoría de tenencias, encargaturas o ranchos.²⁶

Las propuestas actuales de remunicipalización en Michoacán

La zona purépecha de Michoacán abarca total o parcialmente unos veinte municipios, de los cuales al menos quince tienen actualmente propuestas de remunicipalización.²⁷ En estas propuestas se mencionan veinticuatro localidades como posibles cabeceras de esas nuevas demarcaciones. Las fuentes que permiten hacer este listado son el planteamiento hecho por la ONP, adjunto a su propuesta de Ley Estatal;²⁸ declaraciones

25 “Diagnóstico Municipal de Paracho”, presentado en el Diplomado sobre Derechos indígenas por Lourdes Elías, Nelly Calderón y Juan Escamilla.

26 El municipio de Cherán —como ha planteado Vázquez (1986: 82)— es el único en el que la población indígena no ha quedado relegada a tenencias o encargaturas dependientes sino que sigue siendo una parte consistente de la población de la cabecera.

27 No obstante, de darse una reorganización en alguno de estos municipios, es probable que también se vieran implicados en ella algunos otros de sus municipios vecinos.

28 Este listado es distinto al que la misma ONP presentó antes en Paracho en una Asamblea de Pueblos Indios, frente a Lázaro Cárdenas Batel en mayo de 2001, cuando este era candidato a gobernador. En la que aquí tomo como referencia, se menciona a San Lorenzo y Capacuaro en el municipio de Uruapan, lo mismo que a Zicuicho en Los Reyes, mientras que en la anterior solo aparecían en esos municipios Caltzontzin y Pamatácuaro; además, en Coeneo se cambió la propuesta de Zipiajo, para poner en su lugar a Azajo; mientras que en la zona norte del lago ya no se menciona a Santa Fe sino solo a San Jerónimo como posible opción de municipio. Dichos cambios revelan entre otras cosas la falta de consenso, y quizás aun de discusión, así como el uso estratégico de la demanda por parte de la ONP para ganar apoyo y simpatía en algunas comunidades, o de las propias comunidades para ganar visibilidad ante las organizaciones y el gobierno del estado.

hechas por los miembros de la ONP-Z y la UCEZ;²⁹ menciones hechas en los Foros de Consulta del Gobierno del Estado;³⁰ los expedientes existentes en el Despacho Jurídico y la Biblioteca del Congreso local, instancia a la que corresponde su solución; además de menciones en bibliografía diversa, con origen en trabajo de campo o archivos de terceros.³¹ Como se desprende de este cuadro, aunque solo en seis municipios de la zona no hay iniciativas de remunicipalización (Erongarícuaro, Morelia, Tzintzuntzan,³² Nuevo Parangaricutiro, Tingüindin y Ziracuaretiro) solo tres de las existentes han sido presentadas al Congreso.

Ninguna de las organizaciones mencionadas ha presentado sus demandas de remunicipalización ante el Congreso local, como sí lo han hecho en distintos momentos grupos de las comunidades de Pichátaro, San Andrés y Cuanajo. Así, se trata en su mayoría de iniciativas informales, todavía con un grado bajo de detalle en su formulación. Por otra parte, las diferencias en las listas de las organizaciones ilustran la división que han sufrido, y que las ha llevado a proponer en un mismo municipio diferentes comunidades para la remunicipalización, constituyendo posibilidades alternativas en las que estaría pendiente la definición de la integración municipal y sus posibles cabeceras, lo cual es siempre un potencial motivo de conflicto.

29 En diarios estatales la ONP-Z ha mencionado las localidades de Ocumicho, Nurío, Naranjan de Tapia, Tarecuato, Pichátaro, Patamban, Carapan, Santo Tomás, Pamatácuaro, Zicuicho, Cuanajo, Santa Fe, San Jerónimo, Tacuro e Ichán como posibles "municipios autónomos". Por su parte, en octubre de 2003, la UCEZ planteó la conformación en Zirahuén de un "municipio autónomo" y "el primer Caracol fuera de Chiapas, bautizado como 'Erupción en rebeldía en el lago azul de Zirahuén'" (Lomelí, 2003; Hernández, 2005).

30 Las alusiones explícitas al tema estuvieron presentes en los foros celebrados en Morelia (con carácter estatal), Tarecuato, Pamatácuaro y Paracho, aunque no en los de Tirindaro, Tzintzuntzan, Quiroga y Uruapan.

31 Vázquez (1986) menciona a Tanaco; Zárate (1999) a San Jerónimo y Santa Fe; Dietz (1999) a Pichátaro, Patamban y Pamatácuaro; y Ventura (2000) a Tarecuato.

32 El caso de Tzintzuntzan es significativo, pues ahí no existe aún ninguna propuesta de remunicipalización, a pesar de que tiene el perfil de otros municipios donde estas sí existen, a saber: una cabecera amestizada, con relaciones a veces distantes y difíciles con sus tenencias y encargaturas indias que se han visto tradicionalmente sin acceso al poder local del ayuntamiento (Brandes, 1987: 193 y ss.). Recientemente, la alternancia vivida en este municipio ilustra cómo este tipo de tensiones no siempre se tratan de resolver por la separación del municipio de referencia, sino por la conquista del ayuntamiento respectivo, por la vía de un partido distinto al dominante. El reciente triunfo del PAN en este municipio, aparentemente sorprendente, parece haberse nutrido de esta tensión entre la cabecera de Tzintzuntzan, y los poblados indios de Cucuchuchu e Ihuatzio (este último con mayor población que la propia cabecera, situación excepcional, pues en los demás municipios las comunidades indias son siempre de menor población que las cabeceras).

Cuadro 3.

Propuestas de remunicipalización

Municipio Actual	FUENTE					
	ONP	NPZ	UCEZ	Congreso	Invest. Acad.	Comunidades por municipio
	20	14	1	3	7	24/15
Chilchota	Carapan, Ichán	Carapan, Sto. Tomás, Ichán, Tacuro				4
Charapan	Ocumicho	Ocumicho				1
Nahuátzen	Arantepacua					1
Paracho	Nurío	Nurío				1
Tangamandapio	Tarecuato	Tarecuato			Tarecuato (Ventura)	1
Cherán	Tanaco				Tanaco (Vázquez)	1
Quiroga	Sta. Fe de la Laguna, San Jerónimo P	Sta. Fe de la Laguna, San Jerónimo P		San Jerónimo	Santa Fe, San Jerónimo (Zárate)	2
Coeneo	Zipiajo, Santiago Azajo					2
Los Reyes	Pamatácuaro, Zicuicho	Pamatácuaro, Zicuicho			Pamatácuaro (Dietz)	2
Tingambato	San Fco. Pichátaro	San Fco. Pichátaro		San Fco. Pichátaro	San Fco. Pichátaro (Dietz)	1
Pátzcuaro	Cuanajo	Cuanajo		Cuanajo		1
Uruapan	Capácuaro, San Lorenzo, Caltzontzin					3
Tangancícuaro	Patamban				Patamban (Dietz)	1
Zacapu	Tirindaro	Naranjan de Tapia				2
Salvador Escalante			Zirahuén			1
Municipios sin propuesta de remunicipalización	Erongarícuaro; Morelia; Tzintzuntzan; N. Parangaricutiro; Tingüindin; Ziracuaretiro					

Para resolver estas disputas, miembros de algunas comunidades y organizaciones como la ONP han planteado que el esquema actual de los municipios, con una cabecera y varias tenencias dependientes, no debe ser necesariamente el que se proponga para estos nuevos "municipios indígenas", insinuando la posibilidad de lograr una relación entre localidades que no sea de dependencia, o en el que existan incluso municipios

con cabeceras alternas, o con rotación de autoridades entre los pueblos que los componen.³³

En este sentido, estas propuestas genéricas llaman la atención sobre la falta de representación de las localidades indígenas en los órganos municipales, pero no han abundado todavía sobre las dificultades del reordenamiento propuesto, ni han logrado afinar un modelo que supere la disputa por las nuevas cabeceras municipales.³⁴

Como muestra el cuadro 4, que ilustra la manera aproximada en la que se integrarían los nuevos municipios, existen al menos tres grandes tipos en términos de la base organizativa que implican. Un primer tipo es el de los municipios monolocales, parecidos al modelo de comunidad-municipio que es común en Oaxaca.³⁵ Un segundo tipo corresponde a aquellos casos en los que se proponen nuevos municipios que serían integrados con base en una comunidad agraria o tenencia, más sus anexos o encargaturas.³⁶ Por último, un tercer tipo —más complejo— está formado por los proyectos que pretenden incorporar a distintas comunidades agrarias o tenencias (que a su vez tienen distintos anexos y encargaturas), casos que tienen la dificultad adicional de que suponen o implican un necesario proceso de negociación intercomunitaria más amplio, más frágil y fácil de romper que en las situaciones del primer tipo.³⁷

33 Esta idea ha surgido también —más allá de esta organización— entre los comuneros de localidades de la cañada de Chilchota y las del municipio de Quiroga.

34 Así, en Michoacán todavía no se discuten posibilidades de comunidades-municipios como los de Oaxaca; ni las posibilidades de las presidencias municipales auxiliares de Tlaxcala (García, 1999, en Olmedo) o los “centros integradores” de Tabasco (Lozada, 1999); ni tampoco arreglos como los sugeridos según los cuales —independientemente de la localidad que funja como cabecera administrativa— pueda asegurarse la representación —acaso rotativa— de todas las localidades implicadas, y el aprovechamiento por parte de todas ellas de los recursos municipales.

35 Se trata de comunidades que carecen de localidades dependientes, pero aun así han pretendido por sí mismas constituirse en municipios, como son los casos de Pichátaro y Tanaco.

36 En esta categoría tenemos a Tarecuato y Pamatácuaro, comunidades agrarias e indígenas cuyas poblaciones y recursos están desigualmente divididos entre una cabecera y varios anexos, entre los cuales no es raro que existan las mismas tensiones que relaciones de colaboración e intercambio derivadas de su vecindad y pertenencia a un solo núcleo agrario. Una última variante la encontramos en aquellas tenencias como Cuanajo que han querido formar un nuevo municipio junto con sus encargaturas dependientes. Patamban es un caso que combina anexos agrarios y encargaturas civiles.

37 Ejemplares de este tipo de casos (en los que ha existido una cierta disputa entre distintas localidades por ser cabeceras de esos eventuales nuevos municipios) son los que se han dado en la zona noroeste del lago de Pátzcuaro, a partir de las comunidades del municipio de Quiroga; en la Cañada de los Once Pueblos, donde varios de ellos han aspirado a su separación de Chilchota; y en la zona sur de la sierra, en los pueblos indios del municipio de Uruapan. Algo similar ocurre en los intentos de creación de nuevos municipios a partir de la agrupación de los pueblos indios de los municipios de Paracho y Nahuátzen, entre otros.

Cuadro 4.

Tipología de las propuestas de integración de los nuevos municipios

Municipio actual	Nueva cabecera indígena propuesta	Integración eventual del nuevo municipio
TIPO A. Municipios monolocales		
Tingambato	Pichátaro	Pichátaro
Cherán	Tanaco	Tanaco
TIPO B. Municipios con base en una comunidad agraria-indígena o tenencia, y sus respectivos anexos o encargaturas		
Tangamandapio	Tarecuato	Anexos de la comunidad indígena de Tarecuato
Los Reyes	Pamatácuaro	Anexos de la comunidad Indígena de Pamatácuaro
Pátzcuaro	Cuanajo	Encargaturas de la tenencia de Cuanajo
Tangancicuaro	Patamban	Anexos y encargaturas de la Comunidad Indígena y tenencia de Patamban
TIPO C. Municipios por la agrupación de distintas comunidades indígenas		
Quiroga	Santa Fe/San Jerónimo	Comunidades de Quiroga (quizás de Eronga y Coeneo)
Chilchota	Carapan/Ichán	Comunidades de la Chilchota (quizás Tanaco, de Cherán)
Uruapan	Capacuaro / San Lorenzo / Caltzontzin	Comunidades de Uruapan (quizás de Los Reyes y Charapan)
Nahuátzen	Arantepacua	Comunidades de Nahuátzen
Paracho	Nurio	Comunidades de Paracho
Charapan	Ocumicho	Comunidades de Charapan
Tipo D. Municipios por reorganización de comunidades indígenas dispersas y marginales		
Coeneo	Santiago Azajo	Comunidades de Coeneo (quizás de Zacapu)
Zacapu	Tirindaro	Comunidades de Zacapu (quizás de Coeneo)

Estos diferentes tipos (Ramírez y Ventura, 2003) deben verse como posibilidades latentes y no como un esquema que refleje una situación invariable y dada. De hecho, es posible que haya casos que deriven del primer tipo al segundo, ampliando la cobertura del proyecto; como también puede ocurrir el proceso inverso, de casos en los que

proyectos comunes e intercomunitarios se fragmenten por falta de consenso y se conviertan en proyectos diversos, algunos de ellos de una sola comunidad.

Legislación indígena y remunicipalización en Michoacán: las reformas pendientes

Con ese cúmulo de demandas étnico-remunicipalizadoras sin atender, a finales de 2003 —casi dos años después de asumir sus cargos el nuevo gobernador y los nuevos legisladores de Michoacán— el Gobierno del Estado y el Congreso local promovieron la realización de las Jornadas por las Reformas Indígenas en Michoacán, que se desarrollaron bajo un índice temático hasta los primeros meses de 2004.³⁸ Después de ello se hicieron algunos foros regionales en alrededor de diez localidades de la región purépecha, el oriente mazahua-ñahñú y la costa nahua.

Más adelante, la comisión del gobierno y el congreso estatal generó una propuesta que en principio sería presentada por el grupo parlamentario del PRD para ser discutida y resuelta por el Congreso local, en el que este partido no tenía la mayoría calificada necesaria para su aprobación.³⁹ Ante esa circunstancia, el diputado presidente de la comisión de asuntos indígenas (el perredista Elesban Aparicio Cuiriz) procuró lograr un consenso con los diputados del PAN y del PRI. Sin embargo, a las dificultades propias de la negociación entre partidos diferentes y notablemente confrontados, se unieron las dificultades derivadas de la falta de consenso interno en el PRD y con las organizaciones indígenas afines a este partido, que se pronunciaron en contra de la iniciativa.

38 El Programa de las Jornadas incluyó los temas “Marco constitucional y reforma jurídica”, “Educación y cultura”, “Administración de justicia”, “Salud”, “Tierra, territorio y recursos naturales”, “Desarrollo regional” y “política y derechos comunitarios”; sobre este programa original, se incluyó posteriormente uno específico sobre “Mujeres”.

39 Esta propuesta consistía en modificaciones a doce artículos de la constitución michoacana (2, 3, 20, 21, 44, 67, 69, 89 bis, 93, 102, 114 y 139), relativos —entre otras cosas— a la condición pluriétnica y pluricultural del estado, las bases del reconocimiento de la autonomía indígena, representación indígena en el Congreso, facultades del Congreso y términos para la creación de nuevos municipios en los territorios habitados por comunidades indígenas, estructura y funciones del poder judicial, jurisdicción indígena, asistencia legal en lengua nativa, reconocimiento a sistemas normativos indígenas y educación intercultural y bilingüe. En el tema de las condiciones para la remunicipalización de la zona indígena, aunque seguía sujetando la decisión a la voluntad de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, el aspecto en el que era más tangible la transformación propuesta era la reducción de los requisitos de población para iniciar una solicitud a partir de la determinación de una o varias comunidades (proponiendo cinco mil habitantes y quinientos solicitantes como mínimo en vez de la proporción doble que se seguiría demandando para nuevos municipios no indígenas).

Un elemento que complicó un proceso de por sí difícil, fue la manera poco oportuna en que fue presentado a la discusión legislativa, apenas unos cuantos días antes de que concluyera la respectiva legislatura, lo que se constituyó en una presión enorme para impedir la consumación de acuerdos con las demás fracciones parlamentarias y fuerzas sociales. Así, a las dudas de la propia bancada perredista, se sumó la oposición de diputados del PRI que veían a las reformas como *excesivas*, y de las organizaciones indígenas que las consideraron *insuficientes*.

Sin consenso parlamentario y sin un respaldo social que la sostuviera, la propuesta de reformas naufragó sin haber sido siquiera presentada oficialmente ante el pleno de los diputados locales. De este modo, la ocasión fue vista de manera contrastante por los principales actores involucrados, y entre ellos las organizaciones indígenas no llegaron a concebir esta coyuntura como una oportunidad sino como un riesgo. Tuvieron una participación marginal en la consulta realizada, y siempre se mantuvieron a una distancia que les permitió en un momento deslindarse y no brindar su apoyo a la iniciativa.

Los representantes de la ONP, que llegaron a los foros con su propuesta de Ley sobre Derechos de los Pueblos Originarios del Estado de Michoacán (presentada en abril de 2002), nunca la dejaron de lado ni aceptaron prácticamente discutir otras alternativas; de este modo, el proceso que había dado lugar a su propuesta —rico e interesante aunque limitado (Ramírez, 2002)—, se convirtió en una camisa de fuerza que impidió a la organización influir mayormente en el proceso. Por lo demás, esto también fue resultado de una decisión política deliberada de las autoridades del gobierno estatal, que siempre intentaron mantener la propuesta de la ONP y en general a las organizaciones indígenas en un lugar secundario, priorizando la participación de las autoridades formales de las comunidades, sobre todo las que conformaron el Consejo Consultivo de Autoridades Indígenas, formada por el propio gobierno del estado.

Así, las organizaciones indígenas no pudieron salirse de un libreto de oposición a las reformas, en buena parte ya preestablecido, al menos en la vertiente “zapatista” del etnicismo michoacano (UCEZ y NPZ), que desde un principio se había opuesto a las reformas en tanto no se reformara antes la legislación nacional producto del rompimiento de los Acuerdos de San Andrés. Por su parte, el gobierno estatal no aceptó dialogar sino con un interlocutor creado por él mismo. Pese a encontrarse en una posición política relativamente cercana a una y otra parte, el presidente del Comisión Legislativa no logró romper esa dinámica del gobierno estatal y las or-

ganizaciones, como tampoco logró generar un consenso parlamentario, difícil en el tema indígena.

En ese marco, se descuidó la promoción de un proceso amplio, informado y participativo desde la base de las comunidades, y la reforma quedó diferida eventualmente a la legislatura siguiente. Días después de la fallida discusión legislativa, el Congreso fue renovado con los diputados electos a fines de 2004. Aunque estas elecciones tuvieron resultados novedosos en los planos municipales, el Congreso volvió a quedar prácticamente con la misma composición del anterior, es decir, con un PRD sin mayoría calificada para aprobar por sí solo reformas constitucionales en este u otro tema.

De este modo, las reformas indígenas en Michoacán han quedado de momento diferidas, y las perspectivas para que encuentren mejores condiciones para que prosperen, parecen más bien escasas en lo inmediato. Acaso tales posibilidades queden circunscritas más bien —como lo han demandado las organizaciones indígenas vinculadas al CNI y a la ANIPA— a la eventual discusión que se vuelva a dar en el nivel nacional sobre una posible reforma a la Ley Indígena aprobada en 2001.

Conflicto interétnico y voto indígena en las elecciones municipales 2004

Sin la aprobación de reforma indígena alguna, Michoacán tuvo elecciones a fines de 2004 para renovar ayuntamientos y Congreso local. En los resultados municipales hubo sorpresas notables, como los cambios en la orientación partidaria de algunos municipios, lo mismo en algunos con fuerte componente urbano como en municipios rurales e indígenas.

Así, por ejemplo, entre los grandes municipios predominantemente urbanos, Zamora y Uruapan —hasta entonces bastiones panistas— pasaron a manos del PRI y del PRD respectivamente, mientras que Zacapu —con previo predominio del PRD— pasó al PAN. Otros municipios donde el PRD nunca había ganado ni el PRI perdido, ahora conocieron tal situación, como el caso del mestizo y rural Ecuandureo; lo contrario sucedió en Santiago Tangamandapio, donde el PRD perdió por primera vez frente al PRI, en alianza de facto con el PAN, después de haber tenido su primer presidente municipal indio, Alfredo Victoriano Mateo, uno de los fundadores de la ONP.

De la región purépecha me interesa comentar los resultados en tres municipios (Quiroga, Paracho y Chilchota) que ilustran de manera interesante algunas de las tensiones interétnicas y nudos del actual sistema político michoacano, donde las in-

quietudes étnicas apenas logran resolverse por vías alternas y no porque la legislación haga la consideración de diferencia alguna. Los sorprendentes resultados electorales en estos lugares con población indígena, estuvieron de distintos modos relacionados con aquellas tensiones y representan desenlaces temporales que pueden dar luces sobre la necesidad de reformas en el marco legal vigente, así como de sus posibles soluciones.

¿Un “presidente de los indios” en Quiroga?

A pesar de ser la zona original y de más intensa influencia del padre Vasco de Quiroga —obispo de Michoacán conocido desde la colonia como *Tata Vasco*, querido y recordado por su política a favor de los indios purépecha— el actual municipio de Quiroga fue desde mediados de los setenta uno de los lugares donde se observó de manera más fuerte la confrontación entre los ganaderos y comerciantes mestizos de la cabecera y los comuneros de las comunidades indígenas, sobre todo Santa Fe de la Laguna, a la que habían ido despojando progresivamente de sus tierras. De hecho, fue por esa lucha que los comuneros del lugar se convirtieron en pioneros del movimiento de reafirmación étnica en Michoacán a fines de los setenta.

Acaso por ese predominio de los intereses de comerciantes y ganaderos en la cabecera de Quiroga, este municipio se mantuvo hasta 2004 como uno de los pocos en Michoacán en que el PRD no había logrado ganar ni una sola vez, ni incluso en los años de mayor apogeo del neocardenismo (1989). Aquí, el PRD ganó solo hasta este año, después de haber sido tradicionalmente la tercera fuerza partidaria, detrás del PAN y del PRI. Resulta significativo que el PRD ganara esta vez con un candidato que tuvo el rechazo de muchos de sus propios militantes de la cabecera municipal que quisieron ser candidatos y perdieron e impugnaron la elección interna, como resulta común en este partido. En contraste con ese rechazo interno partidario, este joven candidato tuvo gran apoyo en las comunidades indígenas de Santa Fe, San Jerónimo y San Andrés, donde la votación a su favor fue significativamente mayor a la de los demás precandidatos perredistas y luego de los demás candidatos, del PRI y del PAN.

El proceso electoral fue además notable porque en comunidades como Santa Fe, con una larga historia de organización y lucha, y con algunos sectores internos escépticos sobre la práctica electoral, las autoridades locales les impusieron a los candidatos de los tres principales partidos un debate o participación conjunta como condición para su presentación en el lugar. De este modo, los sectores organizados de la comunidad prohibieron la realización de las campañas partidarias —tal y como se ha propuesto muchas veces en foros de consulta, como consecuencia de las críticas a los efectos divi-

sionistas de las campañas partidarias en las comunidades indígenas—; en lugar de eso, la representación de la comunidad condicionó la manera en que permitirían la realización de tales campañas: solo podrían visitar la comunidad aquellos candidatos que se hicieran presentes juntos en un debate convocado por la comunidad; quienes no se allanaran, no podrían tampoco fijar propaganda en la comunidad.⁴⁰

El mecanismo descrito, intermedio entre la prohibición a los partidos y la absoluta liberalización de las campañas donde los partidos lo atropellan todo, parece una posibilidad de “arreglo intercultural” que conviene explorar; si así lo hacemos, veremos quizás que estas “luces de autonomía” son tales que pueden apuntar a mecanismos interesantes de control de la sociedad sobre los partidos, también en la sociedad mestiza.⁴¹

Cuadro 5. Resumen de los procesos electorales en Quiroga

Partido ganador

1989	1992	1995	1998	2001	2004
PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PRD

Votación municipal por partidos, 1995-2004

	PAN	PRI	PRD	Índice de participación (%)
1995	3223	2803	930	62.0
1998	3332	2710	1382	55.6
2001	2960	3532	2395	59.7
2004	2991	2024	3808	51.8 (promedio estatal 45.9)

En Quiroga, como se puede observar en el cuadro resumen de los procesos electorales, después de dos triunfos panistas (1995 y 1998) y una del PRI (2001), la votación del PRD va subiendo progresivamente de 930 votos en 1995 a 2.395 en 2001, pero salta hasta 3.808 en las recientes de fines de 2004, logrando la mayor votación obtenida en el municipio por los candidatos o partidos ganadores. Uno de los elementos que

40 Información proporcionada por Mateo Santana, originario de Santa Fe, en el Diplomado en Derechos Indígenas y Políticas Públicas (Zamora, Mich., abril de 2005), en el marco del “Diagnóstico Municipal de Quiroga”, presentado junto con David Linares, de la comunidad de San Jerónimo.

41 Esta posibilidad es relevante en momentos y países como el México actual, donde los partidos tienden a erigirse sobre la sociedad que les abrió camino, situando sus intereses encima de otras formas de participación y sin apelar ya a ningún arraigo ni compromiso con las clases, grupos y sectores específicos de la sociedad.

permitieron este despunte fue el apoyo de parte de la base priista de las comunidades indias, que en esta ocasión apoyaron al joven neocardenista.

Aunque no lo muestra el cuadro resumen (pues el detalle de la información no llega al nivel de localidad), en la cabecera municipal de Quiroga no bajó sustancialmente la votación del PRI ni del PAN; lo que ocurrió es que el PRD la subió en las comunidades, arrebatándole al PRI parte de su base en esos lugares y volcando el resultado a favor de un candidato que en la cabecera siguió en el tercer lugar de las preferencias, muy por detrás de los candidatos del PAN y del PRI.

En la cabecera municipal, la población mestiza de Quiroga —y en particular su sector dominante de ganaderos y comerciantes— ha prodigado tradicionalmente un trato discriminatorio a la gente de las comunidades indígenas, lo mismo a quienes llegan a trabajar como a los que lo hacen para comprar y vender sus productos, o quienes van a la presidencia municipal a tratar algún asunto.

Ahora, con la situación recientemente conformada, en la cabecera municipal los mestizos le preguntan a las personas de las comunidades: “¿qué está haciendo su presidente?”. De este modo, incluso sin serlo (pues él mismo es mestizo de la cabecera) Javier Sagrero ha llegado a ser identificado por el sector conservador de los mestizos de Quiroga como “el presidente de los indios”, pues como algunos han dicho a la gente de las comunidades: “fueron ustedes los que le dieron el voto”.⁴²

En este sentido, el caso del municipio de Quiroga es relevante pues muestra cómo las comunidades, después de muchos años de sometimiento a las cabeceras y de no lograr superar su falta de representación por la vía de creación de nuevos municipios, han empezado a encontrar formas de influir en la política local, determinando con su voto la inclinación de la balanza electoral. Es probable que las comunidades indígenas de Quiroga prosigan su esfuerzo autonómico por constituirse por sí mismas en uno o varios nuevos municipios indígenas (el proyecto presentado al Congreso de hecho va más allá de las fronteras municipales de Quiroga); lo cierto es que la actual experiencia de gobierno tendrá la oportunidad de mostrar qué resquicios puede ofrecer el actual sistema electoral municipal a comunidades como Santa Fe, San Andrés y San Jerónimo.

Como ocurrió tres años antes en Santiago Tangamandapio, donde se vivió la experiencia inédita de un presidente municipal indígena, ahora Quiroga vive por primera vez la experiencia de un gobierno del PRD con fuerte respaldo indígena. Con dichos

42 Información y expresiones de David Linares, de San Jerónimo, y Mateo Santana de Santa Fe, en su “Diagnóstico Municipal de Quiroga”, en el Diplomado... (Zamora, marzo de 2005).

ingredientes, sin duda Quiroga seguirá siendo un punto de referencia fundamental para conocer y analizar las perspectivas de la problemática indígena en Michoacán.

Paracho: conflicto intrapartidario y estrechez de los marcos legales

Hasta 2004 Paracho fue uno de los pocos municipios que no habían sido perdidos por el PRD desde que se tomaron las presidencias municipales en 1988 con motivo de la imposición de Salinas como Presidente. Aunque cada vez con una diferencia menor, durante cinco procesos, elección tras elección el PRD había logrado imponerse gracias al respaldo masivo y mayoritario de las comunidades indígenas de Nurío, Ahuiran, Cheranátzicuri, Urapicho, Quinceo y Pomacuarán, entre otras.

Sin embargo, en 2004 surgió un conflicto en el proceso interno de selección del PRD, tras el cual los grupos inconformes de algunas de estas comunidades rechazaron al candidato oficial bajo el argumento de que tal proceso no había considerado la iniciativa de las comunidades para que no hubiera tantos precandidatos en la contienda interna, pues un total de nueve perredistas de la cabecera se habían registrado para contender por la candidatura del partido.

Es importante señalar que la petición de estos grupos (destacadamente, de la comunidad de Nurío y Cheranátzicuri) equivalía a pedir al PRD y los perredistas de Paracho, no involucrar a las comunidades en sus disputas internas. Sin embargo, a decir de un profesor de la zona: “El PRD de Paracho no sintió lástima de causar división en las comunidades”; las planillas perredistas trataron de ganar el apoyo de la gente de las comunidades y se llegó al grado de que el servicio de taxis que va de Nurío a Paracho eran solo para los de un grupo, y “ya no podía hablarse de una unión”, a pesar de ser la comunidad “casi cien por ciento perredista”.⁴³

El PRD desatendió lo que empezó siendo un conflicto interno, y prosiguió su proceso de selección bajo las normas establecidas, tan monolíticas como las leyes electorales generales. La inconformidad de las comunidades no encontró un espacio para expresarse al interior del partido, y se registró al candidato ganador en su proceso interno (afín por cierto al ayuntamiento saliente, lo que incorporó más elementos de conflicto).

Cuando los grupos inconformes de algunas comunidades anunciaron su intención de no permitir la realización de las elecciones constitucionales en las casillas de Nurío, Ahuiran, Quinceo, Pomacuarán, Urapicho y Cheranátzicuri, el conflicto salió del plano interno partidario y encontró en el marco electoral del estado un espacio igualmente insensible, por ley, a sus demandas.

43 Expresiones del profesor Manuel Torres, de la comunidad de Nurío, marzo 2005.

Finalmente, al consumarse este boicot a las elecciones en algunas comunidades donde no se llevaron a cabo las votaciones, el PRD perdió el municipio por primera vez y por muy amplio margen ante la alianza PRI-PVEM (que *de facto* incluyó al PAN, que no presentó candidato propio).

Cuadro 6. Resumen de los procesos electorales en Paracho

Partido ganador

1989	1992	1995	1998	2001	2004
PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRI

Votación municipal por partidos, 1995-2004

	PAN	PRI	PRD	Índice de participación (%)
1995	1.223	3.122	4.385	62,0
1998	391	4.614	4.660	58,2
2001	1.011	4.532	5.041	58,4
2004	0	5.024	2.034	52,3 (promedio estatal 45,9)

Con este boicot por parte de grupos activos de las principales comunidades indígenas salieron a relucir, por un lado, la capacidad de acción de los grupos inconformes, y por otro, la nula capacidad del marco electoral interno del PRD y del proceso electoral constitucional, para procesar una circunstancia como la descrita. Resulta revelador que un caso que motivó tensión y que para algunos estuvo al borde de la violencia, hubiera podido ser atendido al menos parcialmente con un recurso tan simple y elemental como las candidaturas independientes, proscritas en la actual legislación electoral de Michoacán y de casi todo el país. El conflicto también podría haber sido evitado si el PRD considerara en sus procedimientos internos mecanismos diferenciados de elección de candidatos.

Por lo demás, los efectos del boicot en los resultados electorales fueron dramáticos; aunque PRI-PVEM (PAN) no incrementaron de manera sustantiva su votación previa (juntos lograron apenas sumar diecisiete votos menos que el PRD tres años atrás), este partido cayó hasta los dos mil votos, tres mil menos de los habituales (40 por ciento de su votación habitual).

En este marco electoral y post electoral, llegó a hablarse de la implantación en Nurío de un municipio autónomo y se insistió en la creación de un nuevo municipio, pero hasta el momento no ha habido ninguna iniciativa formal en ese sentido, sin que

pueda descartarse para el futuro,⁴⁴ sobre todo si consideramos que el actual presidente priista —en general poco sensible a las demandas indígenas— ya ha dicho a algunos representantes o miembros de las comunidades “que si no querían estar con Paracho se separaran”.⁴⁵

Si comparamos la experiencia de Paracho con la de Quiroga, vemos que fueron más efectivos los esfuerzos de las comunidades indígenas de Quiroga para hacer ganar primero a un candidato perredista en particular, y luego para imponer condiciones a la campaña de los tres partidos, que las comunidades de Paracho en su esfuerzo por controlar la competencia interna perredista. Como siempre, este tipo de circunstancias no solo nos hablan de la cerrazón del sistema político y las a veces escasas oportunidades políticas, sino también de los aciertos y errores en las estrategias de los actores. También el caso de Chilchota será interesante por la manera en que refleja variantes de solución a los problemas interétnicos en un marco legal rígido como el actual.

Cuadro 7. Resumen de los procesos electorales en Chilchota

Partido ganador

1989	1992	1995	1998	2001	2004
COMP ⁴⁶	PRD	PRI	PRD	PRI	PRD

Votación municipal por partidos, 1995-2004

	PAN	PRI	PRD	Índice de participación
1995	712	3827	3522	62.0
1998	583	3680	3898	55.4
2001	1126	5174	4046	60.4
2004	1184	5024	5241	58.4 (promedio estatal 45.9)

44 De acuerdo con la legislación vigente (que no se modificó por el fracaso de la propuesta de reforma estatal) las comunidades indígenas del municipio de Paracho solo podrían cubrir los requisitos de población para solicitar la creación de un nuevo municipio uniéndose entre sí.

45 Información proporcionada por Nelly Calderón, Lourdes Elías y Juan Escamilla, de Paracho y Cherán-tzicuri en su participación en el *Diplomado*... en Zamora, “Diagnóstico Municipal de Paracho”.

46 “Ayuntamiento de composición”, nombre con que se conoció a los ayuntamientos mixtos conformados por el Congreso en 1989 tras los intensos conflictos post electorales que se suscitaron ese año.

Un indio de la cañada en la presidencia municipal de Chilchota

De manera similar a Santiago Tangamandapio tres años atrás, en Chilchota a fines de 2004 se dieron las condiciones para que un indígena de las localidades sub municipales llegara a la presidencia municipal; hecho inédito en las últimas décadas, pues este cargo generalmente ha sido ocupado por personas de la amestizada cabecera del municipio.

Como puede verse, este ha sido un municipio fuertemente disputado entre el PRI y el PRD, que se han alternado en el ayuntamiento prácticamente desde 1989, cuando hubo necesidad de que el Congreso conviniera la implantación de un “ayuntamiento de composición” con participación de priistas y perredistas. En 2004 la novedad no fue la alternancia partidaria PRI-PRD, que tan solo se cumplió puntualmente, sino que por medio de esta se logró que un candidato indígena llegara a la presidencia.

Cabe decir que Chilchota es uno de los municipios donde existe un más alto contraste entre las diversas comunidades indígenas (Carapan, Ichán, Huáncito, Zopoco, Acachuén, Tacuro y Santo Tomás), donde se conservan la lengua y otros rasgos culturales indígenas, frente a una cabecera que ya no habla la lengua y con gente que es o se dice mestiza o “menos indígena”.

Es también uno de los municipios donde —ante la exclusión histórica de los indígenas del ayuntamiento— existe de manera más añeja una reivindicación remunicipalizadora, aunque también más dificultades para definir la posible nueva cabecera entre varias comunidades potenciales. Como se vio antes (cuadro 3), este es un municipio en el que las organizaciones étnicas ONP y NPZ han mencionado hasta cuatro posibilidades de nuevos municipios: Carapan, Tacuro, Ichán y Santo Tomás.

Antes de que cualquiera de estas posibilidades se viera concretada o siquiera planteada ante el Congreso, en Chilchota se dieron las condiciones para que un precandidato perredista originario de la comunidad indígena de Ichán lograra ganar la elección interna de este partido, frente a varios precandidatos de la cabecera, y luego imponerse en la elección constitucional contra el PRI.

Un elemento adicional de interés —que ilustra cómo los distintos partidos han tratado de aprovechar las tensiones existentes entre cabecera y comunidades— es que en esta contienda tanto el PRD como el PRI registraron por primera vez candidatos no originarios de la cabecera municipal. Además de Domingo Santiago, del PRD, quien finalmente resultó ganador, el PRI registró a Rosita Esquivel, de la comunidad de Urén, físicamente más cercana a la cabecera y comparativamente más amestizada.

De esta manera, los líderes partidarios de la cabecera debieron conceder que en esta ocasión la presidencia no quedaría en manos de uno de ellos sino de un representante, hombre o mujer, de una comunidad indígena.

Es de subrayar en este caso que después de años de alternancia partidaria se logra por fin una alternancia acaso más trascendente que aquella: la del acceso de las comunidades indígenas del municipio a los principales cargos del ayuntamiento. Algunas de las pintas de la campaña perredista ya anunciaban la demanda, en purépecha y en castellano: *Juchaari Jimpanhi Juramukua. Nuestro Nuevo Gobierno*. Y a un lado: *Eraxamani...* la voz purépecha que designa a esta región conocida como "la Cañada".

Por lo demás, puede verse que en este caso se ha renovado también el expediente por medio del cual algunos grupos de las comunidades indígenas han hecho suyos los procedimientos internos del PRD y el PRI, y por medio de las elecciones constitucionales han accedido a un espacio que les había estado vedado. Es de notarse que en ambos partidos el valor político de las comunidades se ha incrementado con estos procesos.

Un balance siempre ambiguo

Como un elemento común de las tres experiencias descritas, debemos decir que en todas ellas las organizaciones del movimiento social indígena —aun las que cuestionan la vía electoral, simplemente al promover la reivindicación de un orgullo étnico— han tenido un papel importante, aunque a veces discreto y quizás "involuntario". Están en Santa Fe y San Andrés, donde las experiencias viejas y nuevas de la UCEZ y la ONP tienen alguna presencia y han incidido en la difusión de una posición exigente de derechos sociales y étnicos; en Nurío, donde la NPZ tiene uno de sus principales puntos de referencia, pero donde más allá de ella existen —como en Santa Fe más allá de la UCEZ— expresiones ricas y variadas, aunque menos formales, del movimiento indígena; o en la Cañada, donde la ONP tiene uno de sus puntos de mayor actividad aunque sus miembros en general no se han involucrado en la actividad electoral local, como sí lo hizo en cambio quien llegó a ser presidente municipal del vecino municipio de Tangamandapio.

Sin duda, para determinar las variables actitudes de las organizaciones y sus líderes hacia las elecciones, inciden también la selección que hacen constantemente entre las formas establecidas para su inclusión en la sociedad mayoritaria (la vía de los partidos existentes) o el recurso de la "carta étnica" (Macha, *op. cit.*: 84). El caso de la ONP y NPZ, pero también de las demás formas de organización étnica en el estado, son ilustra-

tivas de ello, lo que no implica sino reconocer el uso legítimo de estrategias que oscilan según las oportunidades políticas existentes.

Desde varios puntos de vista, experiencias como las descritas pueden parecer algo muy elemental y sensiblemente lejano a la conquista de una verdadera autonomía indígena. Es claro por lo demás que están lejos de las reivindicaciones más amplias, de carácter regional por ejemplo, y las de los pueblos indios como tales. Sin embargo, no debieran verse estos esfuerzos como "prácticas distractoras" de los "objetivos fundamentales", pues son experiencias que pueden contribuir en el camino de un progresivo empoderamiento de las comunidades, para que desde ellas y en la negociación intercomunitaria se construyan desde abajo perspectivas municipales, regionales y de pueblo. Es cierto que hay que superar la reducción de la autonomía al plano comunitario o municipal; pero también lo es que la autonomía regional debe construirse desde las comunidades y municipios.

Por lo demás, con los antecedentes de estas regiones y de las regiones rurales de México en general, no es poca cosa que esté aumentando progresivamente la representación de la población indígena en los cabildos, ya sea como regidores (de manera más consistente) o como presidentes (todavía como excepción).

Sin embargo, aunque se reconozca que efectivamente la vida política local se ha ido transformando en la confluencia de esfuerzos diversos (municipalistas, étnicos, agrarios y electorales), debe insistirse en que la estructura legal sigue siendo absolutamente estrecha y refractaria al reconocimiento de formas no partidarias de elección de autoridades municipales. Se ha sostenido hasta hoy —en Michoacán como en todo el país— un sistema en que los partidos monopolizan la presunta democracia lograda, sin dar paso a formas democráticas alternativas. En este sentido, se mantiene en el estado la misma deuda con la pluralidad político-cultural que existe en todo el país.

Con todo, los grupos organizados de las comunidades siguen —de distintos modos, casi siempre conflictivos— relacionándose con la vida partidaria electoral, en lo que parece un intento de aprovechamiento mutuo, que puede tener éxito, (al menos aparente o momentáneo, como en Quiroga y Chilchota) o fracasar (como sucedió en Paracho).

Los nudos de las leyes y de la actual división político administrativa están ya señalados en México y Michoacán. No en todos los casos —y ciertamente no en los fundamentales como los relativos a la tierra y el territorio—, pero sí en algunos de importancia (como los de la división, estructura y representación política municipal), las legislaturas estatales —si fueran ganadas por las fuerzas pluralistas y progresistas de los estados (donde

estas fuerzas existen)— podrían sentar las bases para fortalecer la demanda de formas más profundas y avanzadas de autonomía regional.

En mi opinión, la exploración de estas alternativas no necesariamente debiera esperar a que se den las condiciones en todo el país para una nueva reforma nacional en materia indígena.⁴⁷ En este sentido, el necesario sostenimiento de la lucha por lo deseable, podría empezar por el ensanchamiento desde abajo, de lo posible. Solo con ese tipo de inventiva —presente en los casos descritos lo mismo que en los caracoles o municipios autónomos de Zirahuén o Nurío, pero también en los Consejos regionales de autoridades comunitarias e incluso en el Consejo Consultivo creado por el gobierno estatal— podrá contribuirse a que la cuestión indígena salga del decaimiento por los tropiezos de las reformas nacional y estatal.

Epílogo viendo al sur

Los casos michoacano y mexicano pueden contrastarse con los de otros países latinoamericanos con situaciones e historias muy distintas, como por ejemplo Chile, donde los pocos avances en la representación indígena se han dado a través de los partidos existentes, tanto de la Concertación de Partidos por la Democracia como de los herederos del pinochetismo, a través de algunos pocos alcaldes indígenas o no —pero con apoyo de este sector— o bien por medio de concejales indígenas que procesan las demandas ante el órgano local de los concejos, figura similar a los regidores ante nuestros cabildos (Gundermann, 2005).

O bien Bolivia, con una situación demográfica y políticamente muy distinta, donde “la presencia indígena en los gobiernos municipales [...es] muy superior a la de otros países” (Albó, 2005: 1; ver tb. Albó, 2002), aunque sea muy variable el desempeño de los diferentes partidos ante la etnicidad y el auspicio partidario a las candidaturas indígenas (Albó y Quispe, 2004: 91–117). En Bolivia, la movilización indígena ha conocido nuevas oportunidades a partir de la Ley de Participación Popular de 1994, pero también ha sabido aprovechar a veces a los partidos tradicionales, haciendo suyas algunas de sus

47 Por lo demás, pareciera que la solución de los reclamos de reconocimiento de derechos y redistribución de riqueza y poder político (marco amplio de la discusión aquí presentada) solo podrán encontrarse en el marco de una profunda y verdadera reforma del estado (¿nueva Constitución?) que rediscuta no solo la reforma indígena sino también, otra vez, las reformas agraria, municipal, política, judicial, educativa, entre otras, bajo una definición de “las reformas estructurales que el país requiere”, muy distinta a la que hacen hoy las fuerzas dominantes en México.

estructuras, y en otras ha creado sus propios canales de expresión política: así, tenemos entre muchas otras expresiones, desde el Movimiento al Socialismo de Evo Morales hasta el Movimiento Indígena Pachakuti de Felipe Quispe.

Viendo desde Michoacán aquellas contrastantes experiencias, puede decirse que aquí como en otros lugares la relación entre los movimientos y organizaciones indígenas, por un lado, y las estructuras del sistema político por otro, es una relación dinámica, un proceso abierto en el que hay varias opciones a futuro: una historia sin un destino predeterminado pero en la que serán fundamentales las estrategias y proyectos que las propias organizaciones y pueblos pretendan seguir.

La variedad de caminos seguidos en Michoacán, México y América Latina muestran que se mantiene vigente la discusión sobre si el fortalecimiento de los pueblos indígenas pasa o no por alianzas de estos con campesinos y pobladores urbanos pobres no indígenas; y el papel que en ello puede jugar la apropiación de los partidos y formas de representación existentes o si esta debe darse a través de “formas indígenas de representación”. Contra las posiciones que destacan lo étnico y lo confrontan con las demandas clasistas, algunas organizaciones en Michoacán coinciden con expresiones del katarismo boliviano en el sentido de “mirar con los dos ojos y avanzar con los dos pies”, el étnico y el clasista, “junto con los demás sectores de la clase explotada” (Albó, 2002: 121), posición similar a la expresada por el EZLN en la Sexta Declaración de la Selva Lacandona, donde nos dicen que ellos no quieren

luchar solo [...] por el bien de [...] los pueblos indios de México, sino que queremos luchar junto con todos los que son gente humilde y simple como nosotros y que tienen gran necesidad y que sufren la explotación y los robos de los ricos y sus malos gobiernos aquí en nuestro México y en otros países del mundo.

Bibliografía

ALBÓ, Xavier

2005 Alcaldes y Municipios Indígenas en Bolivia, 2002. Mecanoscrito. La Paz: CIPCA, 27 pp.

2002 “Pueblos indios en la política”, *Cuadernos de Investigación*, 55. La Paz: CIPCA / Plural editores, 246 pp.

ALBÓ, Xavier y Víctor Quispe

2004 “Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales”, *Cuadernos de Investigación*, 59. La Paz: CIPCA / Plural editores, 192 pp.

ALONSO, Jorge

1996 “Jalisco, los problemas de una alternancia”, *Frontera Norte*, 16 (julio-diciembre). Tijuana: COLEF.

1995 El cambio en Jalisco: las elecciones de 1994 y 1995. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- 1985 "Vientos de contrarreforma", El Municipio en México. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- ALONSO, Jorge y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coords.)**
- 1995 *La democracia de los de abajo en México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- ALONSO, Jorge y Silvia Gómez Tagle**
- 1991 *Insurgencia democrática: las elecciones locales*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- ÁLVAREZ, Eréndira y Oscar Castro**
- 2000 *Participación ciudadana y gobierno local*. México: CESEM, 62 pp.
- ASSIES, Willem**
- 2002 "Transiciones, transacciones y algunas interrogantes". Ponencia presentada en el Seminario Las características de la participación y el abstencionismo electoral en México. Morelia: IFE.
- "La descentralización en perspectiva", *Boletín 7, Tecnología para la Organización Pública*.
<<http://www.top.org.ar/Boletin/N7.htm>>.
- ASSIES, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.)**
- 1999 *El reto de la diversidad*. Zamora: El Colegio de Michoacán, 558 pp.
- BASSOLS, Mario y Socorro Arzaluz**
- 1996 "Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas", *Frontera Norte*, 16 (julio-diciembre). Tijuana: COLEF.
- BELTRÁN DEL RÍO, Pascal**
- 1993 *Michoacán, ni un paso atrás. La política como intransigencia*. México: Libros de Proceso.
- BENGOA, José**
- 2000 *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago de Chile: FCE.
- BRANDES, Stanley**
- 1987 "El significado simbólico de los fuegos artificiales en la fiesta de febrero de Tzintzuntzan", en Guillermo de la Peña (comp.) *Antropología social de la región purépecha*, pp. 191-207.
- CABRERO MENDOZA, Enrique**
- 1995 *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. (con la colaboración de Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza) México: CIDE / Porrúa.
- CABRERO MENDOZA, Enrique y Gabriela Nava Campos (coords.)**
- 1999 *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso*. México: CIDE / Porrúa.
- CALDERÓN, Marco**
- 1993 *Violencia política y elecciones municipales*. Zamora: El Colegio de Michoacán / Instituto Mora.
- CEJA MARTÍNEZ, Jorge**
- 1997 *Andar haciendo política*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco / Universidad de Guadalajara.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUP. EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL**
- Perfiles indígenas (Michoacán)*, en
<http://207.248.180.194/bibdf/ini/webciesas/diagnostico_estatal.html>.
- COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN**
- 2003 *Foros de autodiagnóstico y Elaboración de Propuestas en Zonas Indígenas*. Morelia: mimeo, 123 pp.
- DE LA PEÑA, Guillermo (comp.)**
- 1987 *Antropología social de la región purépecha*. Zamora: El Colegio de Michoacán / Gobierno del Estado.
- DE LA PEÑA, Guillermo et al.**
- 1987 "Algunos temas y problemas de la antropología social del área purépecha", en Guillermo de la Peña (comp.) *Antropología social de la región...*, pp. 31-66.

- DÍAZ ALDRETT, Ana María**
- 2000 "Las gestiones panistas en San Juan del Río (1991-1997)", en Martagloria Morales (coord.) *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales. Análisis de caso de gestiones panistas y priistas de Querétaro, Guanajuato y Aguascalientes*. Querétaro: UAQ.
- 1999 "Democratización y transformación cultural en el ámbito municipal", en *Ciudades*, 41, Puebla: RNIU.
- 1998 "Alternancia e institucionalización de la oposición", *Ciudades*, 39, Puebla: RNIU.
- DÍAZ POLANCO, Héctor**
- 2004 "Reconocimiento y redistribución", en Hernández, Sarela y Sierra (coords.) *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN...*, pp. 333-356.
- DIETZ, Gunther**
- 1999 "La comunidad acechada: la región purépecha bajo el impacto del indigenismo", *Relaciones*, 78, vol. XX, primavera, pp. 155-202.
- DUHAU, Emilio**
- 1999 "Dilemas de los gobiernos locales de alternancia en México", *Ciudades*, 41, Puebla: RNIU.
- EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL**
- 2005 *Sexta Declaración de la Selva Lacandona*. México.
- ESPÍN, Jaime**
- 1987 "Poder y ecología: el área de influencia de Uruapan", en Guillermo de la Peña (ed.), *Antropología social de la región purépecha*. Zamora: El Colegio de Michoacán / Gobierno del Estado, pp. 97-132.
- ESPINOZA VALLE, Víctor (coord.)**
- 2000 *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?* México: COLEF / Plaza & Valdés.
- GARCÍA NEGRETE, Claudia**
- 1999 "Presidencias municipales auxiliares. Estado de Tlaxcala", en Raúl Olmedo (coord.) *Experiencias...*, pp. 193-208.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo**
- 1999 *Los municipios en México: los retos ante el futuro*. México: CIDE / Porrúa.
- GARRIDO, Luis Javier**
- 1993 *La ruptura, la corriente democrática del PRI*. México: Grijalbo.
- GLEDHILL, John**
- 1993 *Casi nada. Capitalismo, Estado y los campesinos de Guaracha*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia**
- 1990 *Las estadísticas electorales de la reforma política*. México: El Colegio de México, CES.
- La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México 1964-1994*. México: El Colegio de México, CES.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh**
- 1996 (coord.) *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: El Colegio de la Frontera Norte / Porrúa.
- 1995 (coord.) *Municipios en transición: actores sociales y nuevas políticas de gobierno*. México: COLEF / Fundación Friedrich Ebert.
- 1992 *Frontera norte: una década de política electoral*. México: COLEF / COLMEX.

GUILLÉN, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (coords.)

- 2004 *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la Reforma municipal de 13 estados de la República*. México: IIS UNAM / Porrúa / Cámara de Diputados.

GUNDERMANN, Hans

- 2005 Municipio y pueblos indígenas en Chile, conferencia presentada en el Centro de Estudios Rurales de El Colegio de Michoacán. Zamora: Mich., 13 septiembre.

HERNÁNDEZ, Rosalía Aída, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coords.)

- 2004 *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*. México: CIESAS / Porrúa / Cámara de Diputados.

HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis

- 2005 "Paracho", *La Jornada* (martes 25 de enero).

INEGI

- 1997 *División territorial del estado de Michoacán de Ocampo de 1810 a 1995*. México: Aguascalientes: INEGI.
1995 *Conteo de Población 1995*.
2002 *Censo de Población 2000*.

KEMPER

- 1987 "Urbanización y desarrollo en la región tarasca a partir de 1940", en Guillermo de la Peña (ed.), *Antropología social de...* Zamora: El Colegio de Michoacán / Gobierno del Estado, pp. 67-96.

LOMBERA, Rocio y Alejandro Luévano

- 2001 "Construyendo democracia y poder local (Apuntes sobre los retos y perspectivas de la gestión local democrática)", ponencia presentada en el Seminario Preparatorio sobre Descentralización, Municipalización e Identidades Locales. Zamora: El Colegio de Michoacán, mayo.

LOMELÍ, Tania

- 2003 "Declaran indígenas Zirahuén como municipio autónomo", *Quadratin*. Morelia: Michoacán.

LOMNITZ, Claudio

- 1992 "Concepts for the study of regional culture", en Eric Van Young (ed.), *Mexico's Regions*. San Diego: Center for US-Mexican Studies.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis

- 1994 *Las elecciones municipales en México*. México: UNAM.

LÓPEZ MONJARDIN, Adriana

- 1986 *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*. México: Siglo XXI.
1988 "Los procesos electorales como alternativa para la disidencia rural", en Jorge Zepeda (ed.), *Las sociedades rurales hoy*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

LOZADA LEÓN, Guadalupe

- 1999 "Centros Integradores Estado de Tabasco", en Raúl Olmedo (coord.), *Experiencias...*, pp. 231-251.

MCADAM, D., J. D. McCarthy y M. N. Zald

- 1996 *Comparative Perspectives on Social Movements*. New York: Cambridge University Press.

MACHA, Poemysl

- 2003 "The rise of the Purepechan Nation: democratization, economic restructuring and ethnic revival among the purepechean indians of Michoacán, Mexico", *Journal for the Study of Religions and Ideologies*. Verano, s.c.i.r.i. & s.a.c.r.i., pp. 83-102.

MARTÍNEZ ASSAD, Carlos (coord.)

- 1985 *Municipios en conflicto*. México: UNAM / GV Editores.

MERINO, Mauricio (coord.)

- 1994 *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.

MORALES, Martagloria (coord.)

- 2000 *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales. Análisis de caso de gestiones panistas y priistas de Querétaro, Guanajuato y Aguascalientes*. Querétaro: UAQ.

OLMEDO, Raúl (coord.)

- 1999 *Experiencias municipales repetibles*. México: Instituto de Administración Municipal, 520 pp.

ORELLANA, René

- 1999 "Municipalización de pueblos indígenas en Bolivia: impactos y perspectivas", en Willem Assies, Gemma van der Haar y A. Hoekema (eds.) *El reto de la diversidad*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 315-340.

PÓLITO, Elizabeth y Juan González Esponda

- "Cronología. Veinte años de conflictos en el campo: 1974-1993", en
<<http://www.ezhu.org/revistachiapas/ch2politico.html>>.

PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo

- 1988 *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*. México: Centro Nacional de Estudios Municipales / Secretaría de Gobernación.

RAMÍREZ SEVILLA, Luis

- 2003 *Democracia y desarrollo municipal: de la propuesta partidaria a la práctica de gobierno en dos ayuntamientos opositores de Michoacán: los casos de Zamora (PAN) y Zacapu (PRD)*, tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Guadalajara: CIESAS / Universidad de Guadalajara.

- 2002 "Presentación. Propuesta de Ley sobre Derechos de los pueblos originarios del estado de Michoacán de Ocampo", *Relaciones*, 90. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 161-180.

- 1997 *Dibujo de sol con nubes*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

RAMÍREZ SEVILLA, Luis y Carmen Ventura

- 2003 "Perspectivas de la remunicipalización en la región purépecha de Michoacán", ponencia presentada en el Seminario Remunicipalización y Autonomía en las Regiones Indígenas de México. Zamora: El Colegio de Michoacán, 23 y 24 de julio de 2003.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio

- 1983 *La reforma política y los partidos en México*. México: Siglo XXI.

SANTÍN DEL RÍO, Leticia

- 2002 "Federalismo y gobiernos locales: integración política y ciudadanía multicultural en Oaxaca y Chiapas", en Calderón, Assies y Salman (eds.) *Ciudadanía, cultura política y...*, pp. 385-406.

SONLEITNER, Willibald

- 2001 *Los indígenas y la democratización electoral. Una década de cambio político entre los tzotziles y tzeltales de Los Altos de Chiapas (1988-2000)*. México: El Colegio de México / IFE, 151 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe

- 1985 "La reforma constitucional de 1983 al artículo 115 de la Constitución, considerada desde el punto de vista de la autonomía del municipio libre", *El Municipio en México*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

VÁZQUEZ LEÓN, Luis

2003 "Construcción y reconstrucción de los pueblos indígenas bajo el nuevo espíritu del capitalismo". *Memoria*, 170, abril. México: CEMOS.

1986 (a) "La Meseta tarasca. Los municipios indígenas", en Carlos Herrerrón (coord.) *Estudios michoacanos I*, Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 75-93.

1986 (b) *Antropología política de la comunidad indígena de Michoacán*. SEP, Colección cultural 5, 147 pp.

VENTURA PATIÑO, María del Carmen

2001 *Luchas por la reconfiguración del gobierno local: comunidad indígena, instituciones de gobierno y partidos políticos en Tarecuato, Michoacán, 1942-1999*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

VIQUEIRA, Pedro y Wilibald Sonleitner (coords.)

2000 *Democracia en tierras indígenas: las elecciones en los Altos de Chiapas, 1991-1998*. México, El Colegio de México, CIESAS, IFE.

ZÁRATE, Eduardo

1999 "La reconstrucción de la Nación Purépecha y el proceso de autonomía en Michoacán, México", en Willem Assies, Gemma van der Haar y A. Hoekema (eds.) *El reto de la diversidad*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 245-267.

1992 "Procesos políticos en la cuenca lacustre de Pátzcuaro", en Sergio Zendejas (coord.) *Estudios Michoacanos IV*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 205-231.

ZICCARDI, Alicia (coord.)

1995 *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: IIS-UNAM / Porrúa.

ZICCARDI, Alicia y Homero Saltalamacchia

1997 *Metodología para la evaluación del desempeño de gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México: IIS / UNAM.

VI

MUNICIPIOS Y PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE¹

HANS GUNDERMANN²

Introducción

En este trabajo analizamos la relación entre pueblos indígenas y gobiernos locales en Chile durante las últimas dos y media décadas, atendiendo a un doble conjunto de procesos. Por una parte, la municipalización de los espacios indígenas históricos del país, como consecuencia de la creación de nuevas comunas y la desconcentración administrativa que implanta el gobierno militar desde 1979 y que prolongan los gobiernos democráticos posteriores. Por otra, la emergencia de actores políticos locales indígenas crecientemente activos en el país, realidad que tiene por antecedente la democratización de los gobiernos locales ocurrida a principios de la década de 1990 y la expansión de la organización y acción colectiva indígena que tiene lugar desde esos momentos en adelante.

1 Trabajo realizado a través del Proyecto Fondecyt 1020442 dirigido por el autor. Una versión preliminar fue presentada en la Reunión de Trabajo del grupo de investigación "Pueblos Indígenas y reforma del Estado en América Latina", del Centro de Estudios Rurales de El Colegio de Michoacán, México, 9-14 de septiembre de 2005.

2 Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo R. P. Gustavo Le Paige (IIAM), Universidad Católica del Norte, San Pedro de Atacama. Casilla 17, Correo San Pedro de Atacama, Región de Antofagasta, Chile. Email: hgunder@ucn.cl

Descentralización, democratización y pueblos indígenas en Chile

Los modestos logros alcanzados y la persistencia de considerables obstáculos para una mayor influencia indígena en los gobiernos locales de las regiones que los albergan no pueden entenderse sin considerar el centralismo característico de Chile, la estrechez de la descentralización y los límites de la democratización de la última década y media. El impulso de desconcentración a escala local en Chile (y en parte también de descentramiento del rol del Estado: los estímulos a la privatización de la educación, por ejemplo, véase Espinoza y González, 1993) no sigue una pauta progresista. Por el contrario, realizada durante la segunda mitad de la década de 1970 en momentos que la dictadura de Pinochet estructura su proyecto de sociedad, combina un principio neoliberal de reducción del Estado ("jibarización" se le llamó en su momento) con criterios tecnocráticos que buscan un aumento de eficiencia en la provisión de servicios (salud y educación en niveles básicos constituye lo principal). Solo más tarde, con la democratización iniciada durante la década de 1990, estos cambios toman la senda de reformas de descentralización con equivalentes en Latinoamérica, donde las exigencias de democratización son un factor relevante para la descentralización (Assies, 2003b: 13-20).

La municipalización chilena, esto es, la transferencia de prerrogativas y recursos a las comunas es inicialmente un fenómeno de desconcentración,³ que no se ha acompañado más tarde con una descentralización profunda. Hay reformas de interés, como aquella de 1992,⁴ que democratizan la elección de alcaldes (presidentes comunales) y concejales (municipes) y, más recientemente, una ampliación de las prerrogativas de tipo normativo, resolutivo, y de fiscalización de los concejales (Ley 19.602 publicada el 25 de marzo de 1999). Pero, en lo principal el país sigue rigiéndose por una pauta centralista: no hay gobiernos regionales propiamente, los organismos sectoriales operan según programas y transferencias definidas centralmente, los porcentajes del financiamiento público cuya responsabilidad de asignación recae regionalmente es todavía bajo, etcétera.

La municipalización y la reorganización territorial asociada no se han realizado considerando los pueblos indígenas como grupos sociales pertinentes para la definición de unidades territoriales comunales, salvo de manera fortuita (como Isla de

3 Decreto ley 573 Ley Orgánica de Municipalidades y Administración Municipal, publicado el 8 de julio de 1974; que se complementa más tarde con el DL 3963 de 1979 sobre Rentas Municipales, a lo que se agrega en 1980 la delegación en materia de educación y salud primaria.

4 Ley 19.130 oficializada el 19 de marzo de 1992.

Pascua). Más bien al contrario, dada la condición de proximidad a una frontera por ese entonces (en la segunda mitad de la década de 1970) políticamente tensionada con Perú, Bolivia y Argentina, y de poblaciones locales relativamente menos integradas al país. Un aspecto que caracterizó a estos grupos en ciertas zonas del territorio nacional fue su condición indígena, lo que se asociaba, al menos en el norte del país, con proximidad cultural a Bolivia y Perú y, con ello, a extranjeridad y a lealtades corruptibles. La confirmación y la creación de algunas comunas en la región mapuche también consideró muy de cerca las tensiones fronterizas con Argentina, pero la realidad indígena de sectores importantes de sus habitantes no parece, como en el norte del país, haber implicado alguna asociación con el país extranjero. Entonces, la reforma político administrativa y la desconcentración que la acompaña acarrea de manera no prevista una municipalización de los espacios indígenas, entendida como la formación de un conjunto de comunas en regiones con alta presencia indígena relativa. Es entonces un fenómeno que participa de una más amplia redefinición de la división político administrativa del país y que se acompaña de una reforma de las atribuciones de los municipios.

Las territorialidades indígenas socialmente vigentes son en Chile comunitarias y normalmente de factura moderna. Las "reducciones",⁵ en que se instaló a fines del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX a los grupos familiares mapuche son pequeñas en tamaño y usualmente dispersas en las jurisdicciones comunales que se formaron por esas mismas décadas. Las comunidades aymara, por su parte, presentan dos variantes: las agrícolas de la precordillera andina nucleadas en pequeñas aldeas circundadas por áreas parcelarias, y las sucesoriales de orientación ganadera extensiva, en la alta cordillera andina. Sobre la base de un antiguo asentamiento indígena, ambos tipos corresponden a formaciones locales consolidadas durante el siglo XX a través del desarrollo del régimen general de propiedad de la tierra (Gundermann, 2001, 2003b). Las comunidades aldeanas atacameñas tienen una trayectoria moderna semejante a lo ocurrido en la precordillera andina de Tarapacá donde se encuentran sus análogas aymara.

Los territorios municipales en las regiones con asentamiento rural indígena normalmente incluyen decenas y a veces más de una centena de estas pequeñas unidades sociales locales. En algunas áreas coexistiendo unas con otras; en unas cuantas más distribuidas de manera dispersa entre otras unidades agrarias. A veces los límites

5 El énfasis es intencionado ya que este vocablo designa el tipo de unidad de asentamiento a que fueron sometidos los mapuche con posterioridad a 1884: en tierras reducidas al mínimo vital.

comunales cortan estas unidades, de lo cual no derivarían en principio consecuencias negativas.⁶ Estas pequeñas unidades territoriales o segmentos de ellas dan origen a organizaciones de base (Comunidad Indígena o Junta de Vecinos) y por esta vía se relacionan con el municipio.⁷ Iniciativas de agrupación de comunidades, asociaciones, juntas de vecinos, comités de agricultores indígenas pueden ejercer una considerable influencia en la competencia política local y en la conformación de los gobiernos locales. Buenos ejemplos los encontramos en el Consejo de Pueblos Atacameños y la continuidad de la presidencia del municipio de San Pedro de Atacama, o el sustento otorgado en la comuna de Lumaco (Región de la Araucanía) por la Asociación de Comunidades Mapuches para levantar a un concejal mapuche y, más tarde, llevarlo al sillón alcaldicio.

Por otra parte, los grupos indígenas ocupan periferias geográficas o bien integran jurisdicciones municipales, como en el caso mapuche de la Araucanía, donde participan de sistemas locales en los que constituyen solo uno entre otros sujetos sociales. En este último caso, las comunas son establecidas según principios de definición por unidad territorial y funcional (unidad geográfica relativa, volumen de población, comunicaciones y accesibilidad). Una comuna es consistentemente un centro o cabecera político administrativa con características urbanas (ciudad pequeña o mediana, a veces pueblos) a la que se vincula un sistema de localidades y sectores rurales. La población mapuche se distribuye históricamente en esas localidades y sectores, en coexistencia con otros grupos agrarios (campesinos parcelarios no indígenas, pequeños y medianos empresarios, a veces grandes, también algún peonaje agrícola vinculado; antiguamente también una capa de inquilinos).

En periferias geográficas como las del espacio andino aymara y atacameño en el norte del país, o mapuche de algunos sectores cordilleranos y costeros del centro sur de Chile, los sistemas locales son indígenas o con relaciones parcialmente diferentes a los que se formaron históricamente en la Araucanía central. En este sentido, el caso andino

6 Más bien al contrario. En la confluencia de las comunas de Lumaco, Galvarino, Cholchol y Carahue en plena Araucanía, por ejemplo, los campesinos mapuche del lugar han ocasionalmente recibido beneficios sociales de más de un municipio, bajo la creencia de sus autoridades de que se encuentran en su jurisdicción.

7 En Bolivia (y, en general, en Latinoamérica; por ejemplo, Michoacán en México), la definición de circunscripciones de municipios usualmente no corresponde con las circunscripciones de *ayllos* o territorios de ocupación de los pueblos de los llanos orientales. Por tratarse de unidades sociales de mayor amplitud espacial que en Chile, los *ayllos* bolivianos ocasionalmente corresponden con un municipio, pero en la mayoría de los casos las fronteras municipales cortan las territorialidades comunitarias amplias. Unidades pequeñas suelen quedar incluidas en su interior como en Chile (Véase Albó y Ramírez Sevilla en este mismo volumen).

guarda mayor similitud con otras realidades regionales latinoamericanas; por ejemplo, la descrita para Michoacán por Ramírez (en este mismo volumen): aquí como allá los indígenas se distribuyen desde el borde de las sierras para arriba. Las diferencias que apreciamos en Chile parecen radicar en las distintas orientaciones que toma la formación de los espacios indígenas. En la vertiente occidental de los Andes del actual norte de Chile, el sistema colonial español separa o segrega a los indígenas en la altura, dejando algunas haciendas, normalmente de pequeño tamaño, en las tierras bajas (Gundermann, 2003a y b). En el área nuclear de la Araucanía, por su parte, se buscó progresivamente integrar a los indígenas al interior de un sistema agrario regional; es el caso de las provincias de Malleco y Cautín. Pero también la presión de los agentes privados los desplazó cuando la política de radicación y entrega de títulos no los alcanzó, como en algunos sectores de Arauco o en las provincias meridionales de Valdivia, Osorno y Llanquihue.

La condición de periferias o el hecho de integrar sistemas sociales locales más complejos (policlasistas y multiétnicos) arrastra consecuencias importantes para la competencia de los actores políticos indígenas en su afán de integrar gobiernos municipales de comunas con una presencia visible de algún pueblo originario. Aquellas son positivas cuando se trata de la primera situación, y considerablemente más restrictivas cuando se trata de la segunda. Si los pueblos andinos del norte del país ejemplifican bien la primera realidad; los mapuche deben batirse desventajosamente con la segunda.

Una consecuencia paradójica de la municipalización realizada durante el régimen autoritario es la de haber creado algunas condiciones para la participación indígena en gobiernos locales. De las 54 comunas con más de un 15 por ciento de población autoadscrita como indígena en el país (INE, 2002),⁸ un grupo importante de ellas tiene creación reciente y, en cualquier caso, lo es su implementación como tales. En efecto, seis de las ocho comunas aymara, la quechua y la atacameña son realidades institucionales nuevas, aunque algunas con decretos de creación previos.⁹ Con la comuna

8 Un 15 por ciento de población indígena autoadscrita según el Censo de Población y Vivienda de 2002. Representa un umbral más allá del cual la organización mapuche histórica comunal ha tenido algún grado de expresión y acción, según puede observarse en la Región de la Araucanía, la provincia de Arauco y la de Valdivia. Asimismo, nos parece que puede representar un límite mínimo como para que un movimiento local pueda aspirar con probabilidades de éxito, alianzas mediante, a alcanzar algún tipo de representación directa en el gobierno local. Escapan a estas consideraciones los casos de personalidades locales indígenas o con ese origen que, por su reputación, capacidad, carisma y con base en otras agrupaciones, partidarias o no, se yerguen como concejales o alcaldes de comunas.

9 Se implementan y ponen en funciones las comunas de General Lagos (nominalmente creada en 1927), Putre (ídem), Camarones (creada en 1979 sobre la base de Codpa), Huara (con existencia nominal desde 1927), Pozo Almonte (ídem), Pica (creada en 1957), Camiña (creada en 1970), Colchane (creada en 1979).

rapanui ocurre algo similar.¹⁰ En la extensa región mapuche, a su vez, encontramos varias situaciones. La más extendida es aquella de conformación de municipios a finales del siglo XIX, confirmada y a veces con ajustes en 1927. En un grupo importante de estas comunas la población mapuche es numerosa. Corresponden a zonas con un denso asentamiento indígena al momento de la organización político administrativa efectuada a finales del siglo XIX, misma que se reflejó en el proceso de radicación en reducciones indígenas (entre 1884 y 1919).¹¹ De las 43 comunas de la región mapuche consideradas en este estudio, nueve de ellas se crean desde 1979 hasta el presente,¹² todas con significativa presencia indígena al corresponder varias con zonas marginales de refugio indígena en la socialmente conflictiva historia regional moderna. Otras cuatro fueron formadas entre 1940 y 1972. Las demás ven confirmada su existencia o se crean con la división política redefinida en 1927 (DFL 8583 del 30 de diciembre de 1927) a partir de la nueva constitución política de 1925.

Si ponemos ahora en evidencia la participación electoral indígena reciente en los municipios del país, advertimos que las reformas político administrativas han sido claramente favorables para la presencia indígena en los gobiernos locales. Tienen alcaldes indígenas y una frecuencia visible de concejales con ese origen (incluida una autoridad

en reemplazo de Los Cóndores). En la Región de Antofagasta, se crea Ollagüe (en 1979) y San Pedro de Atacama (también en 1979) (INE, 2000).

10 Creada en 1966 por Ley 16.441 de 22 de febrero de 1966.

11 Comunas de Cañete y Contulmo en Arauco; Santa Bárbara que se segmentará dando origen a la de Alto Biobío, todo esto en la presente Región del Biobío; Traiguén, Lumaco, Purén, Los Sauces, Colipulli, Ercilla, Victoria, Lonquimay, Lautaro, Galvarino, Carahue, Saavedra, Nueva Imperial, Toltén, Vilcún, Perquenco, Pitrufquén, Cunco, Freire, Loncoche, Villarrica en la actual Región de la Araucanía. De esta misma, Pucón fue creada en 1936. En la Región de los Lagos, la comuna de Lanco, Mariquina, San Pablo, Queilén, Quellón y Achao (más tarde Quinchao) estaban en 1927. Lago Ranco y Futrono se crean en 1941 y Panguipulli en 1946. La secuencia continúa con Tirúa en el sur de Arauco, creada en 1972 (Ley 17.712) y Tortel en la Región de Aisén (Ley 17.324) creada en 1970. El DL 2868 de 1979 crea Curarrehue, Melipeuco, Teodoro Schmidt, San Juan de la Costa, Quinchao (sobre la base de Achao) y Guaitecas. Más recientemente, se forma Padre Las Casas en 1995 (Ley 19.391), Alto Biobío y Cholchol en 2004 (Ley 19.959 y 19.944, respectivamente) (INE, 2000).

12 Alto Biobío y Cholchol son comunas indígenas de muy reciente creación. Entre su población prevalece la población mapuche (entre un 60 y 70 por ciento). Respecto de la primera, el impulso para su creación arranca de compromisos contraídos por el gobierno en relación con la resolución del conflicto sobre la represa de Ralco y su impacto sobre la población pehuenche de la zona. Respecto de la segunda, se trata de una antigua aspiración de reposición de la comuna, después de una efímera vida y de su anexión a Nueva Imperial en 1927. No es de desdeñar el interés de organizaciones y agencias públicas encargadas de la política indígena por este caso, habida cuenta de que se trataba de uno de los pocos lugares susceptibles de formación de una nueva comuna y a la vez con alta proporción mapuche.

afrodescendiente en una zona andina) seis de las ocho comunas aymara, la quechua y la atacameña, todas creadas, o puestas en funcionamiento, a partir de 1979. La rapanui de Isla de Pascua data de 1966 y manifiesta el mejor desempeño en la elección de autoridades locales nativas desde 1992 a esta parte entre todas las comunas del país. En la región mapuche, a su vez, Tirúa, Alto Biobío, Curarrehue y Cholchol eligieron en 2004 alcaldes indígenas y son de creación reciente. Guaitecas en la Región de Aisén conserva su alcalde huilliche y es igualmente reciente. Estas mismas comunas y otras (como Melipeuco y San Juan de la Costa) también mantienen una cuota visible de concejales mapuche. Esa misma frecuencia y proporción no está presente en comunas de formación antigua. En sentido contrario de las revisadas, las comunas andinas antiguas (Pica y Pozo Almonte), casi todas las de la Araucanía central y las de la Región de los Lagos carecen de alcaldes indígenas y varias de ellas, a pesar de su alta población originaria, no han contado con concejales indígenas desde 1992 en adelante.¹³

Un último tema relativo a territorialidades es el de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), contempladas por la Ley 19.253 de 1993, también llamada Ley Indígena. Se recordará que este es el principal instrumento jurídico vigente en el país para orientar la acción estatal hacia los indígenas. Ella no es una ley con implicaciones de descentralización, sino de afirmación de minorías. Con todo, consagra la creación de ADI, entendidos como "espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción en beneficio del desarrollo armónico de los indígenas y sus comunidades" (art. 26, Ley 19.253). Existen nueve unidades de este tipo en funcionamiento y se anuncian otras.¹⁴ No guardan relación de dependencia o correspondencia con municipios. Cuando la superficie de una ADI y la jurisdicción de una comuna corresponden perfectamente, existe la posibilidad, como en San Pedro de Atacama o Isla

13 Confróntese también los antecedentes resumidos en las tablas 1 y 2 presentadas más adelante. Valga, no obstante, una precisión: la condición de comuna nueva en zonas geográficas periféricas en donde preexistían o a donde fueron desplazados los indígenas no es la única fuente de explicación de una alta tasa de participación y éxito electoral en la disputa por los gobiernos locales. La presencia activa, o la ausencia, de organizaciones y movimientos indígenas en la competencia política local, o la configuración actual del sistema de actores políticos locales, o los tipos de relaciones políticas prevalecientes, todo ello interviene en que comunas con alta población indígena y de creación reciente no tengan representación indígena digna de notar en los gobiernos locales (como Teodoro Schmidt en la Región de los Lagos). Esto mismo puede ayudar a entender que algunas comunas antiguas tengan hoy una gran presencia de indígenas en sus gobiernos (Lumaco, Saavedra, o Pica durante la década de 1990).

14 En funciones se encuentran, de norte a sur: Parinacota y Jivasa Oraje en la zona aymara, Alto Loa y Atacama la Grande en la atacameña, Isla de Pascua como ADI rapanui, y las de Lleulleu, Alto Biobío, Budi y Nahuelbuta en la región mapuche.

de Pascua, para un reforzamiento recíproco de recursos y acción. Tampoco se identifican con las "identidades territoriales" mapuche,¹⁵ pero las organizaciones integrantes de estas pueden ser muy activas en la gestión de un ADI a través de su directorio. Aunque identidades territoriales (caso mapuche) u otra fórmula de organización más amplia entre los demás pueblos indígenas (Consejo de Pueblos Atacameños, por ejemplo), Áreas de Desarrollo Indígena y municipios no se corresponden espacialmente (y difieren en sus fines, tipos de agentes, formas de institucionalización y gestión, etc.), los tres representan ámbitos de convergencia de actores indígenas, agentes estatales, recursos, demandas, proyectos y programas que se relacionan de manera compleja y bastante dinámica.

Política local en comunas indígenas

La ciudadanía política entre los indígenas se expandió por lo general de manera más retardada que en otros sectores populares urbanos e incluso rurales del país. La ampliación de los derechos políticos (vista a través de la universalización del sufragio) culmina durante los gobiernos progresistas de Frei (1964-1969) y Allende (1970-1973). Sufren una suspensión drástica durante la dictadura y se retoman con el retorno a la democracia (Arrau y Avendaño, 2001). Al interior de los mismos grupos indígenas, las diferencias entre una categoría de castellano hablantes alfabetizados y otra con menos competencia cultural de este tipo, dejará para los menos "ilustrados" consecuencias de exclusión de esos derechos y ejercicio políticos. Por ejemplo, en materia de sufragio electoral. Si esas competencias se distribuían según una pauta geográfica definida, como la diferencia entre la precordillera y la alta cordillera andina en el norte de Chile, entonces extensas zonas indígenas quedaban desplazadas de cambios que ya se generalizaban en el país.

La referida ampliación fue acompañada por la generación de vínculos con partidos y dirigentes políticos interesados en el apoyo que podrían prestarles los votos indígenas. Desde finales de la década de 1930 se hizo efectiva y visible en las zonas andinas la ingerencia de partidos mesocráticos como el radicalismo y, ya en la década de 1960, la Democracia Cristiana. La región mapuche, con una historia política previa marcada por la defensa de la tierra, los vínculos de sus principales líderes y organizaciones con la derecha política, destacando el apoyo prestado al gobierno de Ibáñez en la década de 1950, recibe durante los años de 1960 la irrupción de los partidos de izquierda en el contexto de la reforma agraria y las transformaciones sociales impulsadas por los gobiernos de

15 Entidades geográficas amplias que organizaciones y dirigentes zonales buscan crear apelando a antiguas agrupaciones zonales mapuches del siglo XIX. Véase Bascopé, en este mismo volumen.

Frei y Allende.¹⁶ Relaciones clientelares, cuando no pura y simplemente cohecho y "acarreo", marcaron en muchos casos las relaciones entre partidos, candidatos y la población indígena votante a medida que se expandía el derecho a voto. La articulación política local se realizó por canales partidarios y en ellos los indígenas usualmente cumplieron el papel de grupo electoral o de presión disponible.

La historia de la representación indígena en los gobiernos locales de Chile evidencia un panorama poco auspicioso, de avances lentos y de escasos resultados. Durante las tres décadas anteriores a la dictadura, las periferias andinas de municipios con capitales comunales en pueblos del desierto o la costa tuvieron la posibilidad de contar con regidores en los gobiernos locales.¹⁷ Pero, se trataba de personas y grupos de acción local sin una adscripción indígena positiva ni, por lo tanto, interés en reivindicarla. Esta será una materia de la década de 1990 en adelante. En la región mapuche, a su vez, se conoce esporádicamente de regidores indígenas y todavía más ocasionalmente de algún alcalde de ese origen. Esta presencia concuerda con la paulatina expansión democrática que se vive en el país desde la década de 1940 en adelante.¹⁸

Los espacios comunales están por lo general recorridos por tensiones, fisuras y divisiones sociales. Para las comunas con presencia indígena que aquí nos interesan, estas pueden ser de varios tipos. Una de ellas, la más tradicional quizás, es la que en comunas con mayoría indígena opone a comunidades y localidades históricamente rivales entre sí. Por ejemplo, en las regiones andinas del norte del país, aquellas que oponen a las comunidades aymaras de Cariquima e Isluga en la comuna de Colchane, o a las atacameñas San Pedro y Toconao en el municipio de San Pedro de Atacama. En la Araucanía por ejemplo, existe la competencia entre los poblados de Lumaco, Capitán Pastene y Pichipellahuén en el municipio de Lumaco, lo que tiñe con fuerza la contienda política comunal. Cabeceras locales en competencia pueden disputar ardorosamente la participación y el control del gobierno municipal. Otra división con consecuencias políticas locales se presenta en aquellos casos en que migrantes no indígenas o indígenas arriban en importante número a una comuna en particular. El norte del país muestra ejemplos interesantes de inmigrantes indígenas a comunas con población también indígena pero

16 En una zona como la provincia de Arauco, la influencia del Partido Comunista es anterior en un par de décadas. Véase Foerster, en este mismo volumen.

17 Como el valle de Camiña respecto de Pisagua, o el de Tarapacá respecto de Huarán en la zona aymara; ello mismo está presente en algunas comunas con amplia presencia mapuche en las provincias de Arauco, Malleco y Cautín.

18 Para otros antecedentes y comentarios sobre el tema, circunscritos a los pueblos indígenas andinos del norte del país. Véase Gundermann, 2003c: 19-104.

con intereses e identificaciones localistas (como Camiña), de inmigrantes indígenas a una comuna con dominio de no indígenas (caso de Pica) o de no indígenas a una prevalentemente indígena (como San Pedro de Atacama con población atraída por la minería del Salar de Atacama y el crecimiento explosivo del turismo; o Isla de Pascua por razones similares). En los dos últimos casos estamos en presencia de situaciones que implican divisiones, tensiones y conflictos interétnicos locales, en tanto que el primero es intraétnico, todos originados por fenómenos migratorios recientes.

Las zonas mapuche, en tanto, testifican la presencia de divisiones étnicas y de clase mejor que cualquier otra región indígena, con una larga historia e igualmente prolongada vigencia. Aquí la segmentación histórica entre “chilenos” y “mapuches”, a lo que se agrega en algunos sitios la categoría de “colonos” (descendientes de inmigrantes europeos) le imprime una fisonomía propia al paisaje social de los municipios en áreas con presencia mapuche significativa. La formación inicial definida por la reducción y la apertura a la agricultura comercial, y el poco más de un siglo de evolución de relaciones entre estos grupos han mantenido a los mapuche en posiciones de definida pobreza material y subordinación social y política. Los grupos locales dirigentes se han reclutado de entre el estrato de “chilenos” y “colonos” (en proporciones variables según las zonas y los momentos) que concentran la riqueza, la propiedad de la tierra, el comercio, el transporte y con una fuerte influencia sobre la política local, sus vínculos externos y sus redes internas.

En complemento de lo anterior, más claramente que en cualquiera otra zona indígena del país, en las comunas de la Araucanía y regiones aledañas se hace presente un nexo, entrecruzado, entre relaciones interétnicas y relaciones de clase agrarias. Un segmento de “chilenos” y “colonos” por una parte, “chilenos” pobres y mapuches de otra; una capa media de “chilenos” radicados en pueblos y pequeñas ciudades, ocasionalmente con algunos mapuches integrantes (funcionarios públicos, pequeños comerciantes, algunos profesionales), completa el cuadro de posiciones étnicas y de clase. Relaciones sociales intraétnicas basadas en diferencias de riqueza y poder pueden también hacerse presentes (el sector aymara de medianos y a veces grandes comerciantes y transportistas lo ejemplifica). Estas relaciones de clase pueden también encontrarse en expansión (por ejemplo, en una comuna como San Pedro de Atacama donde relaciones interétnicas, de clase y migraciones están estrechamente imbricadas).

En la competencia electoral y política local, así como en la composición y gestión de los gobiernos locales estas fracturas y divisiones se hacen manifiestas, definiendo en parte el contenido de la acción de estos gobiernos. Grupos diferenciados por alguna de

las líneas de división indicadas, conscientes de esas diferencias, con una percepción de intereses que defender, que ganar o reproducir, normalmente disputan representación —o influencia— en el gobierno local, en la medida que correspondan a uno de los espacios institucionales importantes en que se resuelva, se medie o se participe de asuntos centrales: la coordinación social local en aquellos ámbitos de ingerencia del gobierno municipal, el desarrollo comunal, la acción estatal hacia los sectores urbanos y rurales de pobreza y, en el ámbito de lo indígena, la acción municipal respecto de la diferencia cultural. Los recursos del municipio,¹⁹ las relaciones con las agencias gubernamentales y sus directivos²⁰ con el Gobierno Regional y el Consejo Regional, CORE,²¹ y con los parlamentarios (diputados y senadores) de la región con el objeto de gestionar decisiones de asignación de inversión y de acción estatal en el municipio, representan valores de importancia por cuya asignación discuten y compiten las comunas de una región y grupos y sectores al interior de las comunas. Alcaldes y desde luego los concejales están directamente implicados en, por una parte, ganar decisiones y asignaciones de acción e inversión estatal favorables para la comuna y, como representantes de grupos y sectores comunales en oposición y a veces en competencia y conflicto, en ganar ventajas para sus representados o al menos conseguir distribuciones y compromisos de distribución razonables.

Lo anterior, sin embargo, no debe llevar a pensar en una relación siempre directa y coherente entre divisiones sociales, representación de grupos y facciones y gobiernos locales. Ella normalmente existe, pero está mediada por relaciones de poder y dominación entre grupos y agentes al interior de esos grupos. La débil participación mapuche en los gobiernos locales del siglo XX en la Araucanía, o de los pueblos andinos antes de la reforma administrativa instaurada por la dictadura en la década de 1970, es una expresión

19 Inversiones, equipos y maquinaria, asesoría, planificación y gestión de proyectos, acreditaciones y certificaciones, ayuda social, ejecución de reglamentos y ordenanzas.

20 Para incentivar su presencia en la comuna, efectuar coordinaciones, ejecutar acciones conjuntas, etc.

21 El Consejo Regional es en los hechos un órgano de representación de grupos de interés y partidos políticos en el gobierno regional, presidido por el Intendente (designado por el Presidente de la República). Se origina durante el gobierno autoritario y se reformula en 1993, dándole sentido en el marco de medidas de ampliación de la descentralización y democratización impulsadas con el retorno a la democracia (Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional). Sus miembros son elegidos cada cuatro años por los concejales electos de las comunas de cada provincia de la región administrativa. Tiene atribuciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Aprueban planes reguladores comunales, el plan de desarrollo regional, los proyectos de presupuesto regional, las asignaciones presupuestarias del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), las de los fondos de los Programas de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), el uso de fondos por ingresos regionales propios, aprobación de los Acuerdos de Programación del gobierno regional, así como la fiscalización del Intendente y la Intendencia.

clara de lo dicho. Constituían mayorías o grupos prominentes en sus municipios, pero en tanto que tales no tenían representantes en los gobiernos locales o, si los tenían, esta representación la realizaban mediadores no indígenas. Por mucho tiempo y en muchos lugares los grupos indígenas (reducción, comunidad, sector, grupo parental localizado) fueron convocados por otros, para sostenerlos y alimentar intereses objetivos divergentes, a partir de pobres prebendas (“convites”, asados, “acarreo”, compromisos menores). También por mucho tiempo, en cambio, esas relaciones —respecto de un cierto número de personas al menos— se nutrieron de vínculos personales entre campesinos indígenas y sujetos con más poder que requerían de su concurso. Los vínculos fundantes no fueron propiamente políticos, sino económicos: la condición de inquilino (campesino encasillado en haciendas y grandes propiedades), mediero (para fines productivos), socio (en pequeñas explotaciones y negocios), sujeto de empréstitos y favores económicos (dinero, alimentos, combustible, ayuda ante emergencias y desgracias, etc.) se encuentran históricamente en la base. A ello se agrega más tarde, a medida que se expande la ciudadanía política, las relaciones políticas clientelares. Pero con esto se abre una paradoja.

Una relación de clientela política subsume cuatro condiciones. Primero, la de desigualdad entre los partícipes (el “patrón” y el “cliente”); implica también un vínculo de autoridad / subalternidad, más o menos prerreflexivo y emocional, más o menos racionalizado y negociado, según los casos. Asimismo, se trata de relaciones personales y personalizadas, no son vínculos entre colectividades o nexos institucionales. Su contenido, finalmente, radica en la obtención de favores a cambio de lealtad política (Taylor, 2004: 214–215). La condición de ciudadanía corresponde idealmente a sujetos autónomos, formalmente iguales, que comparten un conjunto de deberes y derechos dada su pertenencia a una comunidad política y de ser partícipes de sus instituciones. Resulta entonces que en el mismo momento en que para los indígenas se incrementan los derechos a ser integrantes más plenos de esa comunidad política, el interés en ellos como clientes aumenta y, dadas las condiciones de dominación y pobreza presentes, han tendido de manera extendida a implicarse en redes clientelares,²² poniendo en entredicho la realidad de esa ciudadanía. Ella resulta ser incompleta o, al menos, permanece distorsionada por relaciones que la contradicen.

Anotemos también la existencia de una dimensión cultural asociada, la conciencia indígena de la capacidad y el peso de los poderosos locales para incidir sobre las circuns-

22 Precisemos que este es un fenómeno extendido a otros sectores rurales pobres del país y también urbanos. No es privativo de relaciones interétnicas, pudiendo presentarse también en las relaciones sociales internas de los pueblos indígenas (algunos casos de municipios andinos y del pueblo mapuche).

tancias negativas o favorables para su existencia, su violencia latente o el potencial de la misma (en el caso indígena el periodo de la dictadura es ejemplarizador). Otro aspecto es la experiencia de dependencia de fuentes de trabajo, de ingresos, de arreglos y favores diversos para sostener la vida que pueden proporcionar los sujetos que encarnan esos poderes.²³ No obstante la percepción de sí mismos como sujetos en posición de subordinación, carenciados materialmente, con márgenes limitados de acción, un sector de ellos ha transitado hacia posturas de mayor autonomía respecto de los poderes locales y discutiendo el sistema político y de representación imperante. Cuestionan así el carácter casi natural que se le atribuye a su condición de marginalidad.

Como bien lo ha recordado Durston, los mapuche y, por extensión, los indígenas del país y el campesinado pobre en general, tienden a vincularse políticamente con quienes consideran que mejor pueden contribuir a resolver sus problemas (Durston, 2004: 12–13).²⁴ Estos vínculos suelen personalizarse en sujetos concretos que ocupan o compiten por ocupar posiciones de poder económico y político local o regional. Las relaciones con instituciones políticas (como los partidos) a menudo son frágiles, lo mismo que las eventuales alianzas de organizaciones con corrientes políticas.²⁵ Los nexos más sólidos de familias y grupos se dan con gente respecto de las cuales se establecen vínculos personalizados, frecuentemente de tipo clientelar. Cuando esas personas provienen de los grupos económicos y de poder locales o regionales y estos grupos se asocian con la derecha política (como en el sur de Chile), entonces en las elecciones comunales y parlamentarias (por extensión, las presidenciales) hay la tendencia a un voto favorable para los candidatos de esa tendencia. De hecho, luego del retorno a la democracia el voto indígena y del campesinado no indígena (en regiones como la Araucanía y los Lagos) se ha inclinado hacia integrantes de los grupos de poder locales,²⁶ así como por

23 No obstante que ella objetivamente disminuye en el presente, a medida que los mercados de fuerza de trabajo a los que accede el campesinado indígena se amplían geográficamente —el circuito de la fruta o las temporadas en la construcción en las grandes ciudades— y que la dependencia de los subsidios y recursos del Estado aumenta. Pero puede resultar prematuro aventurar de esto consecuencias sobre las relaciones políticas locales.

24 En Chile es también un asunto abordado por trabajos previos (Valenzuela, 1977). Un importante trabajo reciente sobre este y otros temas relacionados es el de Durston, Duhart, Miranda y Mozó, 2005.

25 Una excepción podría ser el caso de familias mapuche que en algunas zonas (como Arauco) por más de una generación han mantenido lealtad política con el Partido Comunista. De estas provienen varios de los candidatos a concejales y alcaldes que este partido y el bloque que integra ha presentado, con prácticamente nulos resultados, en las elecciones municipales de 1992, 1996, 2000 y 2004.

26 Ya no se trata tanto de grandes propietarios, como de empresarios agrícolas y comerciantes, herederos muchos de ellos del sector dominante propietario de la tierra.

sus representantes políticos provinciales y regionales para la Cámara de Diputados y el Senado.²⁷

Esta situación ha tendido lentamente a modificarse en favor de corrientes más progresistas, pero no se trata de ningún vuelco. La acción que vienen sosteniendo los agentes políticos de la Concertación de Partidos por la Democracia, en el gobierno desde 1990, ha rendido algunos frutos. Desde sus posiciones en alcaldías y dirigiendo organismos estatales han ido creando bases de apoyo en zonas indígenas, identificando y promoviendo dirigentes y líderes locales afines, coordinando inversiones sociales y proyectos e intentando mantener circuitos de distribución de recursos hacia las comunidades y sectores indígenas. Ello les ha granjeado algunas ventajas para mejorar su posición en las adhesiones partidarias y en el apoyo electoral. También ha facilitado un mejor equilibrio con la derecha en los gobiernos locales de las comunas andinas del norte del país y han podido mantener espacios en las de las regiones mapuche. Pero no han cambiado sustancialmente las prácticas políticas locales, por mucho que el Estado y su política pública indígena (reconocimiento, desarrollo con identidad, derechos indígenas, etc.) haya favorecido el surgimiento de nuevas voces y actores y que las prácticas de las agencias estatales sean menos verticales y autoritarias.²⁸

Digamos, todavía, que autoridades indígenas tradicionales y representación en los gobiernos locales no guardan en Chile una relación de implicación. Por una parte no existen autoridades indígenas tradicionales, y cuando se han mantenido, sus prerrogativas son muy débiles o bien, de existir, estas se dirigen hacia aspectos rituales y religiosos. Por otra, puede considerarse parcial en su cobertura y bastante limitado en sus alcances el esfuerzo de organizaciones y movimientos indígenas (y también de una agencia estatal como la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena CONADI) por recuperar la presencia, legitimidad y funciones de figuras de autoridad tradicionales o del pasado ("lonko" mapuche, "jilakatas" o "mallku" aymara). Cuando se han mantenido o reactivado, no se advierte participación de ellos en la

27 En el presente, bajo los términos de un paradigma de la multiculturalidad (en que para el caso mapuche reelabora elementos del discurso y de la lucha agraria de la década de 1960 e inicios de la siguiente), se encuentran vigentes otros discursos y formas de acción que contestan la extendida cultura política pragmática y clientelista. Su puesta en práctica no carece de ambigüedades cuando se examinan casos concretos; en todo caso sus consecuencias políticas en los gobiernos locales son muy modestas, como se podrá apreciar.

28 Semiclientelismo denomina Durston, en este mismo volumen, a cambios en curso en las relaciones políticas mapuche – políticos y agentes estatales.

política local (postulando u ocupando cargos de representación en el gobierno local, por ejemplo). Por lo demás, generalmente no son tradicionales, aunque tengan ese nombre; su valor radicaría más bien en el simbolismo de que se les ha envuelto y su rol motivador para la organización y acción local más autónoma. En el caso aymara y también en el mapuche, se constituyen como un recurso de la tradición para la gestión étnica realizada por grupos y organizaciones de nuevo cuño que muy poco conservan de tradicionales.

El derecho consuetudinario indígena no tiene cabida en la gestión municipal. No se presenta en los procesos de selección y elección y tampoco en la gestión de las autoridades locales. Su campo de acción entre los pueblos indígenas de Chile es más circunscrito. Está presente en algunos aspectos referidos a la tierra y a la comunidad y aun allí sometido a fuertes presiones. Cabe también recordar que el régimen de funcionamiento municipal está pautado con mucho detalle; existen fuertes controles para que en su ejecución no se produzcan desviaciones que pudieran permitir la irrupción de costumbres de coordinación y gestión en comunidades locales. Menudean las quejas por parte de concejales y alcaldes acerca de la rigidez del sistema de administración municipal para responder mejor a las circunstancias locales. Si esto es válido en general, con mayor razón lo es respecto de posibles principios y normas de origen indígena aplicables a los gobiernos municipales nacionales. Por lo demás, caso de existir, para implementarlas no será fácil alcanzar consensos ya que son muy pocas las comunas con exclusividad o mayoría de indígenas en el país y menos todavía aquellas en que los gobiernos locales están controlados por indígenas.²⁹

Precisemos, todavía, que la ausencia de normas tradicionales indígenas en los gobiernos municipales no quiere decir que los grupos locales carezcan de una cultura política local. Esta se acopla y tiñe una acción y gestión municipal normalizada por las leyes y reglamentos generales. La, por así llamarla, subcultura del clientelismo es un buen ejemplo. Habrán otras relaciones susceptibles de caracterizar de similar manera; pero esto no es sinónimo de derecho consuetudinario; a lo más de normas, criterios, convenciones o dis-

29 Dificultades en estas materias son generales. En Bolivia es el régimen de administración municipal quien encauza las formas de acción de los gobiernos locales. Mejores posibilidades para la inclusión de principios y normas tradicionales se encuentran en los casos en que los límites comunales corresponden con los de un pueblo indígena o un ayllu andino. Como dice Assies, el "mapa administrativo raramente coincide con la realidad social" (Assies, 2003b: 148-149). En Oaxaca la tradición de los Usos y Costumbres, hasta su reconocimiento en 1995, era la regla de hecho, pero normada por una ley electoral aplicable a la excepción; en el presente y con otros matices se mantiene la tensión entre "cabeceras" y "agencias" y entre asambleas y partidos (Velásquez, 1999).

posiciones a actuar en materia de los gobiernos locales, más allá de las leyes, ordenanzas y reglamentos, relativamente comunes al país y surgidos de las especificidades regionales o zonales de una historia política nacional ya más que centenaria.

Por otra parte, en los casos de comunas con gobiernos locales integrados por indígenas permanece el desafío de ir más allá del plano de las declaraciones —que postulan la necesidad de introducir formas de gobierno indígena en los modos de funcionamiento municipales—, para pasar a hacer efectiva su implementación. A veces no existe el interés y, cuando existe, queda la impresión de que se sabe poco acerca de cuáles concretamente serían esas formas de gobierno indígena y qué de ello es aplicable a un régimen municipal chileno altamente formalizado y controlado. Es uno de tantos asuntos pendientes.

Los gobiernos locales en zonas indígenas durante el periodo de transición a la democracia (1992-2005)

Democratización, sistema electoral y política local

La efectiva democratización de los gobiernos locales en Chile se inicia a principios de la década de 1990. Los municipios fueron durante la dictadura subordinados a la administración del Estado y los alcaldes nombrados y removidos por el Poder Ejecutivo. La Ley 19.130 de 1992 introdujo modificaciones importantes a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM 18.695 de 1988, promulgada hacia finales del gobierno autoritario), en particular lo referente a la generación mediante elecciones libres y competitivas de las autoridades comunales. La anterior ley contemplaba la elección de alcaldes y concejales a través de órganos corporativos (Consejos de Desarrollo Comunal y Regional, respectivamente), situación que la reforma de 1992 viene a remediar. De esta manera, al inicio del periodo presidencial de Aylwin y con las elecciones de alcaldes y concejales de 1992 se abre la página democrática reciente de los gobiernos locales en Chile. Un cambio de importancia en los mecanismos de generación de autoridades locales se consagra en la Ley 19.737 de julio de 2001, aplicada por primera vez a las elecciones municipales de 2004, que separa la elección de alcaldes y concejales. De esta situación y sus cambios participan también las comunas con población indígena en el país. A partir de ella se hace posible la presencia activa de miembros de los pueblos indígenas en la competencia por los gobiernos locales.

Las elecciones municipales se rigen por la ley de votaciones populares y escrutinios

(Ley 18.700) y por las especificaciones de la Ley Orgánica Municipal sobre esta materia: alcaldes y concejales se eligen separadamente cada cuatro años, las comunas pequeñas eligen seis concejales (todas las aquí analizadas), etcétera. El número de candidatos a alcaldes y concejales (juntos en una nómina hasta 2000 y separados en 2004) depende del número de partidos políticos, los pactos entre partidos, la presencia de independientes y combinaciones de lo anterior que presenten candidaturas. Cada lista (partidos, pacto, independiente o combinación) puede postular entre uno y un máximo igual al total de los cargos que corresponde llenar. Para un partido o, más comúnmente, un pacto electoral, será de interés tener tantos candidatos a concejales como cargos de representación se deban llenar. Dado que para los fines de determinar los candidatos electos los votos se suman, mantener plantillas completas de candidatos es fundamental si se pretende elegir alcalde y concejales.

En 1992 los concejales se eligieron por votación directa, pero los alcaldes de manera indirecta, a través del voto de los concejales electos constituidos como electores. El alcalde electo correspondía al concejal más votado de la lista más votada, pero a condición de superar el 35 por ciento de los votos válidos. Usualmente, entonces, una alta votación individual correspondía con la lista más votada y que elegía más concejales. Pero, a veces, una lista bien votada sacaba un alcalde con menos votación individual que otros. En casos de empate en el número de concejales sin un candidato que alcanzara esa proporción de votación se resolvió de manera práctica compartir la alcaldía entre los concejales más votados de la derecha y la Concertación por periodos de dos años (a veces dos medios periodos de derecha o dos de Concertación). Salvo cuando se presentaban concejales con porcentajes elevados de votación, la elección del alcalde suscitó acuerdos y negociaciones partidarias, de bloque partidario y personales, en ocasiones con resultados que perjudicaron a concejales con primeras votaciones relativas. Las dificultades detectadas llevaron a que en 1996 y 2000 se operara con un sistema modificado, donde la elección de alcalde es directa: es elegido alcalde el candidato que obtenga mayoría absoluta, o el más votado de la lista más votada, o del subpacto si correspondía. Para la elección de 2004 hubo nuevos cambios: se promulgó la Ley 19.737 de julio de 2001 que separa la elección de alcaldes de la de concejales. La de alcaldes es directa con arreglo a un procedimiento de mayoría simple (mayor cantidad de sufragios válidamente emitidos en la comuna). La de concejales se rige por una regla distinta, la de D'Hondt corregida (que no es mayoritaria, sino proporcional, a través de una cifra repartidora). Dado el procedimiento de elección por mayoría simple, en la última elección las candidaturas a alcalde se

concentraron en muy pocos candidatos, al contrario de las elecciones precedentes, y de la de concejales del mismo año, por el especial sistema proporcional de elección que las rige.

El sistema de elección de las dos cámaras en Chile es claramente binominal ya que privilegia la elección de dos representantes por distritos (diputados) y circunscripción (senadores) distribuidos entre las dos principales coaliciones de partidos en competencia. Se logra este efecto estipulando la postulación de un máximo de dos candidatos por partido o pacto que configura una lista (art. 4 de la Ley 18.700 sobre elecciones y escrutinios) y la distribución de los cargos entre los dos pactos o coaliciones de partidos más votados, a menos que se produzca doblaje de votos de una lista respecto de la que le sigue (art. 109 bis de la misma ley). El sistema de elecciones ha impulsado el sistema político hacia una definida prevalencia de dos grandes bloques de partidos políticos: la Alianza por Chile y la Concertación de Partidos por la Democracia. En los municipios la influencia de esta conformación de la política nacional se hace sentir con fuerza. Lo es por efecto del sistema de elección de concejales y alcaldes, pero también y en relación recursiva con lo anterior, por la considerable influencia que sobre la política local y su dinámica —y sobre el Estado y las decisiones de política y asignación de recursos— ejercen los partidos políticos organizados en bloques que compiten por la presidencia de la república, el control de las cámaras del parlamento y los gobiernos locales.

Los grupos partidarios locales mantienen relaciones fluidas con parlamentarios de la zona (diputados y también senadores), están conectados con los Consejeros Regionales que influyen en las decisiones de asignación de recursos a las comunas provenientes del Fondo de Desarrollo Regional y, si se trata de los partidos oficialistas, se intenta un vínculo también fluido con las agencias estatales, sus jefaturas y departamentos. Dependiendo de la filiación política del alcalde de la comuna, participan directa e indirectamente del gobierno local y se benefician políticamente de esta proximidad. Los postulantes oficialistas a los cargos del gobierno local tienen alguna ventaja de un comparativamente mejor conocimiento de la realidad social y política local, en particular respecto del Estado, las condiciones, las posibilidades y los bloqueos de la acción estatal y del gobierno local en la comuna. Esto es posible por sus conexiones o su presencia en las agencias estatales y el municipio. Pueden mantener, en relación con lo anterior, algún poder de mediación de la relación, en ambos sentidos, entre los organismos estatales, el municipio y los grupos locales (comunidades, poblaciones y barrios, sectores campesinos, etc.). Estos grupos partidarios y en su interior los líderes y principales dirigentes (con frecuencia alcaldes

o ex alcaldes y concejales, funcionarios públicos, partícipes de proyectos estatales, etc.) suelen tener una presencia local estable, niveles de organización, alguna experiencia y capacidad para movilizar contingentes de trabajo político local, así como, llegado el caso, materiales y recursos para financiar acciones proselitistas y campañas políticas. Conocimiento, capacidades, relaciones con el Estado y recursos no son privativos de las orgánicas locales de partidos nacionales. También pueden tenerlos en mayor o menor grado otros agentes locales (empresarios de la localidad, dirigentes de base, profesionales, vecinos influyentes, etc.). Pero, con mucha más dificultad se logra integrar el conjunto de estas condiciones y los apoyos políticos y estatales implicados.

Mientras más relacionados están los postulantes locales a partidos y pactos de los dos grandes bloques políticos que ha propiciado la operación del sistema electoral binominal, mejores posibilidades tienen de ganar los cargos de alcalde y concejales en disputa. Los partidos del oficialismo y los de la oposición y sus alianzas dejan a los grupos partidarios en condiciones comparativamente mucho mejores que otros actores sociales locales para competir por el control de los gobiernos comunales. De hecho, son una rareza los alcaldes del país que no pertenecen o no están en calidad de independientes relacionados a la Alianza o a la Concertación. Lo mismo puede decirse en general para los concejales. El control político de los gobiernos locales por la Concertación o la Alianza es una realidad de la última década y media, incluidos aquí los correspondientes a las comunas de regiones indígenas del país. De las 54 comunas con población indígena considerados en este estudio, casi ninguna escapa a tales consideraciones. En 1992 solo 15,5 periodos de concejales (un 6,01 por ciento) de un total de 255 correspondientes a 51 comunas con 15 por ciento o más de indígenas, se lograron para candidatos independientes o integrantes de bloques y listas de la llamada izquierda extraparlamentaria (el Partido Comunista es el principal grupo) o a la Unión de Centro Centro (UCC). En cuanto a alcaldes, solo constatamos dos medios periodos alcaldicios. En 1996, para 52 comunas solo 11 concejales de 249 (un 5,0 por ciento) representaban otras fuerzas políticas que la Concertación y la Alianza por Chile. De los alcaldes solo dos estaban fuera de los mencionados bloques. En las elecciones municipales de 2000 se empeora la situación: de 260 concejales electos solo dos fueron independientes o pertenecían a una coalición política distinta de las dominantes. No hay alcaldes electos fuera de estas. En 2004 el cuadro se altera un poco, pero sin revertir el abrumador dominio electoral de los dos bloques dominantes. Solo 17 de 324 concejales electos (un 5,2 por ciento) provenían de las filas

independientes u otros bloques políticos. En cuanto a los alcaldes, se eligió solo a un independiente en las 54 comunas aquí consideradas.

Por lo demás, cuando los pocos concejales o alcaldes surgieron de listas alternativas a los dos bloques o de independientes, dado su capital político electoral, por lo general fueron atraídos, cuando no cooptados, por alguna de las coaliciones prevaletientes. La explicación más plausible acerca de esta tendencia se encuentra en el poder de decisión sobre distribución y asignación de recursos estatales, y en las capacidades de mediación que en los bloques partidarios —entendiéndolos como entidades compuestas de varios niveles y varios tipos de posiciones políticas: parlamentarios, CORES, alcaldes, comités locales, dirigentes sociales, etc.— se posee para influir en decisiones de asignación. Un alcalde y sobre todo, un concejal que no pueda demostrar ante sus electores capacidad de gestión y, sobre todo, de obtención de recursos en favor de sus grupos de electores, puede contar con que no llegará muy lejos en su carrera política.

Agentes locales indígenas y grupos partidarios

La política local no se agota con la acción de los grupos partidarios. Para las zonas étnicas aquí estudiadas, las divisiones sectoriales (cabeceras comunales en el norte, centros poblados en el sur), étnicas (“winkas” o “karas” versus “chilenos”), rural / urbanas o de clase, por lo común conllevan la formación de actores sociales que no cabe confundir con los grupos partidarios locales. De esa diferenciación surgen algunas consecuencias dignas de notar. Esos actores pueden involucrarse y de hecho lo hacen en la competencia por los gobiernos locales.³⁰ Desde varias posiciones y formas de acción. Podemos reconocer tres grandes lineamientos.

Primero, como competidores directos; es decir, como agentes sociales que buscan representar en el gobierno local a sus grupos o bases sin la mediación de partidos y sus grupos locales. Los mejores ejemplos provienen de organizaciones y movimientos

30 No queremos dejar la impresión de que vemos la relación entre sociedad local y actores políticos como simplemente una entre grupos partidarios y actores sociales surgidos solo de divisiones o fracturas sociales existentes en una comuna. Cabe al respecto dos ampliaciones. Una refiere a la consistencia o difusividad de la relación entre agentes en competencia política y divisiones sociales. Algunos de estos sujetos tienen por referencia categorías sociales no expresivas de divisiones sociales, sino más bien de corrientes de sensibilidad, empatías, o de problemas más contingentes, que pueden ser transversales a esas fracturas y divisiones sociales. Otra remite a los liderazgos o personalidades individuales cuya presencia y éxito político puede estar basado más en las capacidades personales o el carisma que en un origen o adscripción social definido y que a veces son independientes de ellos. Por cierto, cuando convergen le dan mucho más energía a los esfuerzos por ganar presencia política local; pero esto no es siempre el caso. Una y otra dimensión son tratadas aquí solo incidentalmente.

que intentan ganar cupos de concejales y a veces la alcaldía para incidir de manera completamente autónoma en el gobierno comunal. El camino de la competencia independiente se hace presente de un modo más notorio entre los mapuche que en los demás pueblos indígenas del país, donde casi desaparece. Encontramos aquí dos modulaciones: la de los sujetos individuales que creen posible concitar un apoyo importante como para ser elegido alcalde o concejal de su comuna, y la de miembros de movimientos y organizaciones que no están dispuestos a integrar la lista de derecha u oficialista, dado que se oponen a la política indígena y, en consecuencia, se presentan de manera autónoma. Es usual que tengan una lectura optimista de sus posibilidades, la que no se condice con la lógica del sistema electoral y las preferencias de los electores indígenas y no indígenas. En la evaluación de esos intentos prima el argumento de la necesidad de hacer presencia pública y testimoniar la disidencia.

Segundo, como competidores mediados políticamente, en que se reconoce que a través de partidos políticos se tiene mejores posibilidades de lograr cupos de representación. Son frecuentes en este caso relaciones negociadas, oportunistas, coyunturales o a veces con alguna proyección mayor, lo que suele ser visto como mutuamente conveniente por un partido o bloque y por el grupo que de otro modo debe enfrentar los desafíos de la competencia en calidad de independiente. Un aspecto que suele resaltarse es el de mantener el vínculo bajo un compromiso explícito o al menos tácito de no intervención sobre la organización o movimiento. Los postulantes por lo común toman la opción de presentarse como independientes por partidos, subpactos o listas de bloque. Un buen ejemplo de lo anterior es el caso de Toconao en las últimas elecciones municipales, una localidad atacameña tradicionalmente opuesta y en competencia a San Pedro de Atacama y sus ayllos desde donde han surgido la mayoría de los concejales y los alcaldes de la comuna. Se presentó muy dividida internamente con un candidato a alcalde por la lista de izquierda y otro como independiente y con candidatos a concejales por el bloque de derecha, resultando de ello la elección de apenas un concejal de entre sus filas. Facciones internas buscaron arreglos con partidos y bloques para mejorar sus posibilidades de votación y eventualmente ganar cargos de representación en el gobierno local sin que de ello derive, salvedad sea hecha del concejal de derecha, un vínculo más allá de la circunstancia electoral. En la Araucanía varios candidatos mapuches surgidos y normalmente apoyados por organizaciones de base (identidad territorial o asociación de comunidades) se acogieron en 2004 a cupos disponibles para partidos y bloques y desde allí buscaron alcanzar una posición en el gobierno local.

Tercero, como grupos u organizaciones que de manera más o menos pasiva acep-

tan la mediación de partidos, grupos partidarios o candidatos en función de que se les atienda y resuelva en necesidades compartidas. Con todo, en los últimos años se advierte un aumento de compromisos —por lo menos nominales— entre candidatos de partidos y grupos locales en los que se acuerdan apoyos por votos.³¹ Lo que introduce algo más que simplemente una adhesión clientelística, para dar paso a posiciones más flexibles en la interlocución y en que un intercambio más racional y negociado puede hacerse presente. Estos vínculos pueden ser efímeros o durables, según los resultados alcanzados.

Las dos últimas opciones comentadas suponen la mediación de grupos políticos. Entre los grupos partidarios locales y los sujetos indígenas se da una variedad de relaciones. Los grupos partidarios locales son indígenas (comunidades del norte del país, o Isla de Pascua); los grupos partidarios tienen una composición mixta indígena y no indígena (San Pedro de Atacama; algunas comunas mapuche); o bien los grupos partidarios no tienen una presencia indígena o esta es de poca importancia como de manera general ocurre en la Araucanía y la Región de los Lagos. En los dos primeros casos hay buenas oportunidades de que los principales actores sociales comunales indígenas sean partícipes de la competencia por integrar los gobiernos locales. Los actores políticos aymara han sido capaces de ganar y mantener el control de las alcaldías y la mayoría de las concejalías desde 1992 en adelante, como lo evidencia las tablas 1 y 2. Las segmentaciones y divisiones sociales han podido expresarse o al menos hacerse presente a través de sus actores en la arena política de estos municipios con base en arreglos partidarios y de bloque bastante dinámicos. El caso de San Pedro de Atacama y el de Isla de Pascua son también ilustrativos; lo es asimismo la comuna quechua de Ollagüe, aunque con rezagos respecto de los demás pueblos originarios mencionados.

Cuando se da la última de las situaciones, las oportunidades disminuyen drásticamente y son también menores las posibilidades que los sujetos indígenas, representativos o no de las segmentaciones y divisiones sociales que venimos aludiendo, ganen posiciones adecuadas en los gobiernos locales de sus comunas. Esta realidad abarca la mayoría de las comunas con presencia indígena significativa del país y en especial el grueso de las comunas con gente mapuche en el centro y sur de Chile. Así las cosas, para esos agentes sociales surgidos de las fisuras y divisiones sociales locales las relaciones con los grupos partidarios son por lo común más difíciles y eventualmente más

31 Por cierto, las relaciones de clientelismo político son individuales o familiares; aquí destacamos la existencia de transacciones e intercambios políticos en algunos aspectos similares por parte de unidades sociales agregadas (grupo de una localidad, red de familias de un barrio, facción de una comunidad, etc.).

Tabla 1. Participación en elecciones municipales de 1992, 1996 y 2000 (comunidades con 15 por ciento o más de población indígena), votaciones y tasa de éxito electoral, según pueblos indígenas del país

Pueblo Indígena	n° comunas	Población comunal 2002	Población indígena (2002) (1)		Postulación de indígenas (%) (2)	Votación a indígenas (%) (3)	Éxito electoral de indígenas (%) (4)	
			n°	%			Alcaldes	Concejales
Aymara	8	21.737	9.065	41,7%	51,98%	51,03%	77,08%	56,67%
Comunas altas	6	8.832	5.961	67,49	66,67%	76,64%	91,67%	74,44%
Comunas bajas	2	12.905	3.104	24,05	12,5%	11,7%	33,33%	3,33%
Atacameño	1	4.025	3.011	74,8%	78,57%	79,44%	83,33%	76,67%
Quechua	1	286	208	72,7%	53,57%	51,01%	33,33%	60,0%
Rapanui	1	3.765	2.360	62,7%	85,71%	92,14%	100%	80,0%
Mapuche	41	720.030	217.284	30,17%	15,96%	6,50%	6,15%	9,75%
Región del Bío Bío	3	46.918	12.248	26,10%	22,69%	13,44%	22,22%	11,11%
Comunas extremas	1	9.646	4.634	48,0%	38,46%	51,52%	66,67%	20,0%
Comunas centrales	2	37.272	7.614	20,43%	15,0%	5,41%	0,0%	6,67%
Región de la Araucanía	26	526.230	166.635	31,7%	15,86%	5,7%	3,25%	8,7%
Región de los Lagos	10	145.018	37.941	26,16%	12,74%	6,97%	3,33%	10,0%
Región de Aisén*	2	1.864	460	24,68%	26,15%	33,03%	33,33%	20,0%
Total	52	749.843	231.928	30,93%	24,47%	9,32%	20,97%	20,65%

Fuente: Elaboración propia sustentada en resultados de elecciones, resultados censales, el estudio y las bases de datos de Sanderson, 2004, trabajo etnográfico del autor, consultas en comunas indígenas y otros documentos oficiales.

- (1) Se consideran los datos de autoadscripción étnica del Censo 2002, más confiables que los de 1992 (Gundermann, Vergara y Foerster, 2005).
- (2) Postulación expresada como el porcentaje de postulantes indígenas a integrar el gobierno local de sus comunas, respecto de aquellos no indígenas en 1992, 1996 y 2000.
- (3) Votación a indígenas expresada como el porcentaje de la votación comunal que prefiere a candidatos indígenas en 1992, 1996 y 2000.
- (4) Éxito electoral expresado como el porcentaje de postulantes indígenas electos en sus municipios, en relación al número de cupos a alcalde o concejales para el gobierno local durante el periodo considerado (1992, 1996 y 2000).

* Al igual que el caso de la comuna quechua de Ollagüe en la Región de Antofagasta, las de Tortel y Guaitacas son comunas con una alta proporción de migrantes, ahora mapuche huiliches, principalmente de Chiloé. Otro tanto ocurre con Pozo Almonte en la Región de Tarapacá. Su población aymara es el resultado de migraciones desde la pre y alta cordillera andina de la provincia de Iquique. En todos los demás casos tratamos con poblaciones indígenas cuyo asentamiento en el lugar es antiguo.

tensas que aquellas en que los indígenas integran de manera definida esas orgánicas partidarias.

Al respecto, una situación común a las regiones mapuche del centro sur del país es la de una correspondencia más o menos estable entre grupos partidarios y de clase: es conocido que la derecha política en las comunas rurales está nutrida de empresarios agrícolas, medianos y grandes comerciantes, etcétera, refractarios a una política indígena con sentido multicultural o de afirmación, por lo que más escasamente reclutan a sujetos mapuches. Cuando lo hacen, son incorporaciones que se inscriben en estrategias para ganar posiciones en los municipios y sus gobiernos, y no en la dirección de incorporar problemáticas, demandas y actores políticos indígenas. Para estas fuerzas políticas la división étnica de la población no es un principio de definición de cursos de acción política. Sí lo es en cambio la pobreza rural, mediado por relaciones clientelares. Pero, en la Región de la Araucanía un tono distinto mantiene, por lo menos en lo discursivo, una corriente política regionalista de derecha como el Partido del Sur. Desde esa visión la etnia mapuche es un grupo histórico constituyente de la región, con matices distintos acerca de cultura y desarrollo que las corrientes de derecha nacionales. Y, por lo tanto, es más permeable a la inclusión de mapuches. Pero el mismo destino de este partido está en cuestión.

En el bloque de partidos de centro y socialdemócratas que integran la Concertación también encontramos sensibilidades y posiciones diferentes. La Democracia Cristiana actúa en la Región de la Araucanía sin incorporar plenamente las profundas diferencias étnicas que la recorren, contentándose con sostener y ojalá expandir sus relaciones con las capas medias y un segmento de las populares de los pueblos, centros urbanos y población rural. La llegada de candidatos mapuche depende de relaciones partidarias individuales y no de una relación definida con movimientos o grupos indígenas regionales o locales, o de alguna opción en este sentido. Por diferencia con aquel, el Partido Socialista ha creado una vicepresidencia indígena que favorece cupos electorales para postulantes indígenas (mapuche en especial), ampliando el arco de sectores populares de los que dependen y las relaciones con organizaciones y movimientos a los que esos postulantes están relacionados. De una manera menos institucionalizada, también en el Partido por la Democracia (PPD) se han dado aperturas. Pero esto no carece de problemas en el nivel partidario local, donde potenciales candidatos no indígenas ven desplazadas o postergadas sus posibilidades de implicarse en la búsqueda de sillas en el gobierno local.

En algunas zonas encontramos situaciones de ausencia de grupos locales partidarios

definidos, como en algunas comunas aymara (la de Camiña por ejemplo, estudiada en el proyecto que origina esta publicación). Los partidos políticos tienen a grupos familiares, dirigentes y líderes como puntos de contacto en las zonas campesinas, localidades o pequeños pueblos, pero no organizaciones partidarias propiamente tales. Esa ausencia por lo común abre la puerta a una dinámica de relaciones pragmáticas entre orgánicas políticas provinciales y regionales con organizaciones, líderes y figuras locales, que en el tiempo y según los avatares de la política local pueden moverse en más de un registro político. Este posicionamiento fue más común a inicios de la década de 1990 donde las orgánicas partidarias estaban en proceso de rearme o a veces de creación para enfrentar la competencia política. Mientras más importante es la comuna (por población, presencia estatal, recursos, etc.) más probable es la presencia de los partidos políticos, producto de la reactivación o formación de grupos partidarios más o menos numerosos, a veces con figuras dirigentes y líderes bien establecidos. Ocasionalmente comunas pequeñas tienen grupos partidarios fuertes, aunque no es la tónica. Por lo demás, esta debilidad general de las orgánicas partidarias locales es coherente con las tendencias elitistas y centralistas de la política nacional.

Resultados recientes de la postulación indígena en la competencia por los gobiernos locales

Las elecciones municipales de octubre de 2004 constituyen las cuartas de su tipo desde el retorno a la democracia. Encuentran al país en una situación de transición democrática avanzada en materia de derechos civiles y políticos, junto a movimientos indígenas con una considerable trayectoria de acción. Su baja incidencia en estas elecciones, como en las tres anteriores, a pesar de haberse hecho notoriamente presentes en ellas, requiere de atención. La tabla 1 integra información de la postulación de indígenas, votación a indígenas y éxito electoral en las elecciones de 1992, 1996 y 2000, según grupos étnicos del país, regiones o secciones en su interior.

El panorama de la participación indígena en las elecciones comunales del país muestra contrastes muy fuertes.³² Por una parte, las comunas con alta presencia de los pueblos andinos (aymara, atacameño y quechua)³³ y rapanui evidencian una significativa postulación de indígenas, votación a los mismos y obtención de concejalías y alcaldías (ver tabla 1). Con la excepción de las comunas aymaras bajas (Pica y Pozo Almonte) y

32 Para las comunas con un 15 por ciento o más estimado de población originaria en las elecciones de 1992, 1996 y 2000.

33 Las aymaras son General Lagos, Putre, Camarones, Camiña, Colchane, Huara, Pica y Pozo Almonte, todas en la Región de Tarapacá. La quechua es Ollagüe y la atacameña es San Pedro de Atacama.

la quechua de Ollagüe,³⁴ la competencia política comunal favorece a indígenas. La postulación, votación y control de concejalías y alcaldías es claramente superior al porcentaje de la población indígena autodeclarada. Así ocurre con las seis comunas aymara altas, la comuna atacameña y la rapanui.³⁵ De esta manera, la competencia política que impulsan los partidos con la participación, a veces, de independientes, se resuelve entre indígenas. En el mismo sentido, mientras más étnicamente mixta se va haciendo la población, más se distribuye entre los segmentos étnicos la composición del gobierno local.

Por otra parte, las comunas mapuche del centro sur de Chile y las aymara bajas ponen en evidencia postulación y votación a favor de indígenas y elección de autoridades locales indígenas bastante por debajo de lo que su presencia poblacional pudiera sugerir. Si el promedio de la población indígena de 41 comunas —41 en 1992 y 42 a partir de 1994 con la creación de la comuna de Padre Las Casas— en las cuatro regiones comprendidas entre la del Biobío y la de Aisén— es de un 30,17 por ciento, su desempeño en la competencia por los gobiernos locales es notablemente inferior. Para los mapuche tomados en su conjunto: un 15,96 por ciento en postulación, un 6,5 por ciento en votación para indígenas, un 6,15 por ciento en obtención de alcaldías y un 9,75 por ciento en elección de concejales (ver tabla 1). La explicación a la mano es que debido al menor volumen de su población en las comunas, en tanto que minoría sus posibilidades son bajas respecto de otros segmentos étnicos para una competencia política local más equilibrada. Aunque de manera general esto es efectivo, queda sin respuesta la siguiente anomalía: las comunas de la región mapuche con más altos porcentajes de población indígena no necesariamente tienen una mejor participación a la hora de integrar los gobiernos locales. Galvarino, una comuna estudiada, es ejemplar en este sentido, pero también lo es Ercilla, Lonquimay y San Juan de la Costa. Solo Tirúa, Saavedra y Curarrehue con alcaldes y concejales mapuche ejemplifican la situación contraria. Comunidades como Freire, Padre Las Casas o Nueva Imperial, con alta población mapuche, presentan una situación intermedia. A veces, comunas con relativamente menos población indígena mantuvieron varios representantes en el gobierno local (Lumaco, Teodoro Schmidt, San Pablo o Quellón).

34 Varios factores concurren para explicar postulación, votación y elección de indígenas relativamente bajos en la década de 1990. La mayoría de las familias indígenas del lugar tienen su origen en la zona Lipez boliviana cercana, el asentamiento en el lugar está influido por las migraciones y la movilidad y, por último, la etnificación y etnogénesis quechua es relativamente tardía en relación con los vecinos atacameños, al sur, y los aymara, al norte.

35 En las comunas de Pica y Pozo Almonte los aymara son relativamente menos en número y, además, migrantes desde la zona andina chilena y las regiones fronterizas bolivianas. Por magnitud y posición social, su presencia entre los miembros del gobierno local ha sido escasa y con altibajos.

La disparidad encontrada pone en evidencia las limitaciones de esa interpretación: una proporción expectante de indígenas es solo una condición de posibilidad para una adecuada participación indígena. Junto a lo anterior, esta debe apreciarse a través de las articulaciones que posibilitan la competencia política y abren oportunidades para individuos y grupos locales. Como venimos diciendo, esas relaciones son realizadas por sujetos sociales y grupos partidarios (con frecuencia, solo dirigentes y líderes locales, o familias), a veces mezclados. Estos últimos, mandatados y en coordinación con los órganos partidarios regionales, parlamentarios y autoridades regionales (en el caso del bloque oficialista), se involucran en los procesos electorales donde se busca convencer y ganar adeptos. Los primeros son grupos y dirigentes comunitarios, organizaciones poblacionales, agrupaciones poblacionales, clubes, agrupaciones de mujeres, personalidades locales, exponentes de gremios, etcétera. Una parte de ellos pueden ser dirigentes, líderes, personalidades, organizaciones y agrupaciones indígenas. Es posible advertir un doble impulso: desde los grupos partidarios hacia la sociedad local o, por lo menos, desde los individuos que coyunturalmente son promovidos a disputar los gobiernos locales por partidos y coaliciones, y de los grupos y corrientes comunales hacia los partidos. En algunas zonas más que en otras (las andinas y rapanui más que en las mapuche, con excepción de algunas comunas connotadas), bases partidarias o “anclajes” de partidos en comunas corresponden con indígenas. Dirigentes y candidatos de partidos y sus apoyos más amplios buscan establecer compromisos y ejercer influencia sobre grupos comunitarios política y electoralmente importantes (como las comunidades indígenas, o los segmentos poblacionales organizados). En el otro sentido, grupos locales conscientes buscan ser representados en los gobiernos locales a través de líderes propios o personas afines, para lo cual establecen arreglos con partidos que los puedan albergar o que, en otros casos, evitan explícitamente.³⁶ De manera especial cuando existe el impulso desde organizaciones sociales, con o sin relación a partidos, intentando o no

36 Buenos ejemplos indígenas de lo que venimos señalando son: a) las comunidades o sectores aymara en las comunas altoandinas que promueven candidatos propios gestionando cupos partidarios; b) candidatos que surgen desde agrupaciones o asociaciones de comunidades como en algunas comunas mapuche y que se asocian a partidos de la Concertación (el Socialista en particular); c) algunas candidaturas indígenas de fuerzas políticas minoritarias, como la llamada izquierda extraparlamentaria (Partido Comunista, ecologistas), o la ANI (Alianza Nacional Independiente), o la Nueva Fuerza regional (vinculados a corrientes de derecha el primero, y al líder regionalista de Iquique Jorge Soria, el segundo); d) las candidaturas independientes de organizaciones territoriales mapuche y la de organizaciones críticas a la política indígena oficial (como es el caso de una facción de Toconao en la comuna de San Pedro de Atacama). El Partido del Sur en la Araucanía en elecciones anteriores también incluyó candidaturas mapuche del tipo señalado.

Tabla 2. Participación en elecciones municipales de 2004 (comunidades con 15 por ciento o más de población indígena), votaciones y tasa de éxito electoral, según pueblos indígenas del país

Pueblo Indígena	n° comunas	Población comunal 2002	Población indígena (2002)		Postulación de indígenas (%)		Votación a indígenas (%)		Éxito electoral de indígenas (%)	
			n°	%	Alcaldes	Concejales	Alcaldes	Concejales	Alcaldes	Concejales
Aymara	8	21.737	9.065	41,7%	42,86%	49,65%	51,13%	51,78%	75,0%	62,5%
Comunas altas	6	8.832	5.961	67,49%	50,0%	63,27%	71,24%	65,23%	100%	72,2%
Comunas bajas	2	12.905	3.104	24,05%	14,29%	20,0%	14,97%	27,71%	0,0%	33,3%
Atacameño	1	4.025	3.011	74,8%	100%	56,25%	100%	63,58%	100%	50,0%
Quechua	1	286	208	72,7%	75,0%	87,5%	56,34%	86,85%	100%	66,7%
Rapanui	1	3.765	2.360	62,7%	100%	76,47%	100%	78,8%	100%	83,3%
Mapuche	43	728.636	218.731	30,16%	23,08%	19,56%	6,20%	15,66%	13,95%	16,7%
Región del Biobío	4	50.682	14.695	28,99%	53,33%	26,15%	19,68%	18,99%	50,0%	33,3%
Comunas extremas*	2	13.410	7.081	52,8%	77,78%	45,16%	73,70%	59,61%	100%	66,7%
Comunas centrales	2	37.272	7.614	20,43%	16,67%	8,82%	0,0%	3,96%	0,0%	0,0%
Región de la Araucanía	27	531.072	166.635	31,38%	20,75%	20,53%	6,08%	16,00%	11,11%	14,8%
Región de los Lagos	10	145.018	37.941	26,16%	6,45%	15,09%	1,45%	13,21%	0,0%	16,7%
Región de Aisén	2	1.864	460	24,68%	20,0%	11,11%	37,59%	17,30%	50,0%	8,3%
Total	54	758.449	234.375	30,90%	30,32%	27,73%	10,06%	18,61%	27,8%	26,2%

Fuente: Elaboración propia sustentada en resultados de elecciones, resultados censales, el estudio y las bases de datos de Sanderson, 2004, trabajo etnográfico del autor, consultas en comunas indígenas y otros documentos oficiales.

* Corresponden a las comunas de Tirúa y Alto Biobío. Se consideran los datos censales de población y autodescripción étnica de Tirúa (del Censo de Población y Vivienda 2002), en tanto que los de Alto Biobío son estimaciones. De esta última comuna, creada en 2003, se consideran los datos electorales de 2004.

apoyarse en estos, la búsqueda de representación en los gobiernos locales es expresiva de segmentaciones y divisiones sociales de tipo étnico (organizaciones territoriales mapuche, por ejemplo), comunitarias y de localidades (comunales en las zonas andinas), de originarios respecto de forasteros o al revés (en un lugar como Camiña o San Pedro de Atacama) y de clase (por ejemplo, la tendencia de los grupos locales de los partidos de derecha a la exclusión de candidatos mapuches en la Araucanía).

La participación indígena en los gobiernos municipales del país debe verse también como un proceso. Si en 1992 se consiguieron pocos alcaldes y concejales indígenas, en 1996, 2000 y, sobre todo, en 2004 —con 54 comunas, después de la creación de Alto Biobío y Cholchol—, los aumentos son visibles. La tabla 2 es ilustrativa en ese sentido. Considerando el conjunto de las etnias, la postulación indígena a alcaldes y concejales es claramente superior a la que en promedio se dio entre 1992 y 2000. Lo mismo ocurre con la votación a indígenas. Tal parece, hay más confianza en sus capacidades como concejales, cuya votación crece visiblemente en casi 10 puntos porcentuales, que como alcaldes (votación estable respecto de la década previa). Resulta también importante el incremento en el éxito electoral de indígenas con aumento en el número de alcaldes y concejales electos. En esta mejoría la responsabilidad no recae en las comunas de los pueblos andinos (con la salvedad de la comuna quechua) o la rapanui, quienes han mantenido altos niveles de postulación, votación a su favor y elección de autoridades locales entre indígenas. Son las comunas mapuche las que han parcialmente sorteado los problemas para una mayor presencia y han ido ganando algunas alcaldías,³⁷ y aumentando el número de concejales.

Varias razones parecen explicar esta mejoría. Un primer elemento a considerar es que la elección de 2004 se enfrenta desde posicionamientos electorales ya ganados por parte de unos cuantos alcaldes y concejales. Conocimiento y experiencia en el gobierno local, mejor visualización de problemas locales, mejor identificación de recursos institucionales, técnicos y financieros en el Estado para impulsar soluciones, mayor visibilidad ante los electores producto de la actividad previa, etcétera, todo ello constituye un capital político local significativo. Este mismo rodaje y los eventuales éxitos de gestión como representantes, en un periodo con relativamente amplia dis-

37 La nueva comuna de Alto Biobío, Los Álamos y la de Tirúa en la Región del Biobío; la de Lumaco, la también nueva comuna de Cholchol, Saavedra y Curarrehue en la Araucanía; la de Curaco de Vélez en la Región de los Lagos y la de Guaitecas en la Región de Aisén. Las de Los Álamos y Curaco de Vélez no fueron contempladas en el análisis porque su población indígena autodeclarada es menor al 15 por ciento. El alcalde de la comuna de Temuco, de origen mapuche, no fue considerado por tratarse de un político nacional de larga trayectoria no vinculado a realidades locales indígenas ni surgido de esa realidad.

ponibilidad de recursos para los pueblos indígenas, ha creado mayor confianza en las capacidades y posibilidades de los representantes indígenas en los gobiernos locales (el caso de la comuna de Tirúa en la zona mapuche y la afluencia de recursos estatales y algunos de la cooperación internacional es un buen ejemplo de ello). En complemento de lo anterior, al menos una parte de los postulantes mapuche a ocupar cargos en los gobiernos locales posee una mejor lectura acerca de las estrategias a seguir para alcanzar buenos resultados electorales; por ejemplo, los apoyos partidarios o una visión más afinada de los prerrequisitos y las expectativas de los electores mapuche para favorecer a candidatos propios. En esta línea, el Partido Socialista con la creación de una Vicepresidencia Nacional Indígena se transformó en un buen punto de apoyo para abrir cupos y alcanzar un mejor desempeño de candidatos mapuche a los gobiernos locales.³⁸

De todas maneras, y a diferencia de los pueblos andinos y el rapanui, persiste en el caso mapuche un importante desequilibrio entre su población comunal (un 30,16 por ciento en las comunas analizadas) y su participación en los gobiernos municipales (en 2004 un 13,95 por ciento de éxito electoral de alcaldes y un 16,7 por ciento en concejales). En la presente década este será probablemente el mayor crecimiento esperable en la inclusión indígena en los gobiernos locales del país.

Antes de señalar qué está sucediendo con la presencia de los movimientos indígenas en la disputa por los gobiernos locales y en la composición actual de estos es adecuado referirse a la relación reciente entre indígenas electos, partidos y bloques políticos. El número de alcaldes indígenas electos en las comunas consideradas ha aumentado y este aumento corresponde a alcaldes mapuche relacionados con la Concertación de Partidos por la Democracia.³⁹ Los alcaldes de derecha son cinco y

38 De hecho, además del caso de Saavedra —un alcalde mapuche afín al Partido Radical Social Demócrata, un partido minoritario de la Concertación—, el único nuevo alcalde mapuche en una comuna histórica, la de Lumaco en la Región de la Araucanía, fue promovido por este partido y apoyado por la Concertación. Mérito suplementario tiene el hecho de que en esta comuna la población mapuche no sea mayoritaria. Los nuevos alcaldes mapuches de Alto Biobío y Cholchol son electos en comunas recién creadas donde el porcentaje de indígenas es claramente mayoritario (alrededor de un 65 por ciento).

39 Las comunas aymara de Camarones (con alcaldesa afrodescendiente), Huara y Colchane. La atacameña es San Pedro de Atacama. Las recién indicadas junto a Tirúa en la provincia de Arauco (Región del Biobío) y Curarrehue en la Región de la Araucanía reeligen a sus alcaldes indígenas. Se incorporan Alto Biobío, Lumaco y Cholchol, uno en la Región del Biobío y los otros dos en la Región de la Araucanía. El alcalde mapuche de Saavedra en la misma Región, en tanto, es reemplazado por un independiente también mapuche, afín a la Concertación.

todos reelectos.⁴⁰ Ninguno de los candidatos sustentados por la llamada izquierda extraparlamentaria u otros referentes políticos (la Alianza Nacional Independiente) obtuvo sillón alcaldicio ni tampoco los que provenían de algún movimiento indígena (nacional, territorial o local) y que presentaron candidaturas independientes. El panorama con los concejales es semejante. La Concertación y la Alianza derechista congregan la abrumadora mayoría de los concejales indígenas electos, aunque con una clara prevalencia actual del bloque oficialista (algo más de medio centenar respecto de una treintena de la derecha). Dos tercios de los concejales de derecha se encuentran entre los pueblos andinos del norte, en tanto que esporádicos concejales de esa presencia se encuentran presentes en la zona mapuche (regiones del centro y sur del país), lo que hace evidente la distancia que estas corrientes políticas mantienen con los mapuche en virtud de la convulsionada historia política del último medio siglo en esa zona.⁴¹ Por el contrario, un poco más de la mitad de los concejales indígenas de la Concertación están en las regiones mapuche y el resto se reparte entre Isla de Pascua y las comunas andinas del norte. Si se compara esta realidad con la década de 1990 en que el número de concejales indígenas era menor y estaban distribuidos más equilibradamente entre los dos bloques políticos principales, resalta el rendimiento de la tibia apertura concertacionista actual por mejorar la presencia mapuche en los gobiernos locales de la zona centro sur del país. El bloque de izquierda extraparlamentaria, partidos regionales y ANI tienen cada uno apenas un par de concejales indígenas repartidos por el país. En la misma línea, solo un par de concejales mapuche electos atestiguan el esfuerzo de los movimientos indígenas autónomos (casi todos mapuche) y sus magras cosechas.

El resultado de las postulaciones indígenas autónomas es definitivamente pobre. Estas se originan en iniciativas individuales o bien en organizaciones más amplias.⁴² Los primeros se distribuyen en todas las zonas indígenas; las segundas se concentran en la región mapuche, aunque las elecciones municipales de 2004 en San Pedro de Atacama también se nutrieron de candidatos independientes provenientes de la oposición al Consejo de Pueblos Atacameños, afín con la política indígena oficial. En la zona aymara hubo en el pasado intentos aislados de candidatos independientes, sin resultado.

40 Tres aymara (General Lagos, Putre y Camiña), uno quechua (Ollagüe) y uno mapuche de la Región de Aisén (Guaitecas).

41 Movimientos de recuperación de tierras, reforma agraria; más recientemente conflictos con conglomerados forestales y propietarios agrícolas.

42 Comunales como una asociación de comunidades, territoriales como las que se han originado en la zona mapuche, o étnico regionales como el Consejo de Todas las Tierras entre los mapuche.

Enfrentar las elecciones a través de pactos y subpactos electorales, bloques políticos y la adición de independientes es decisivo para tener opciones de éxito. Esto vale para los postulantes a alcaldes, en que los bloques concentran esfuerzos sobre candidatos únicos. Y para los concejales, en que buscan llenar plantillas de candidatos con el mayor peso electoral posible. Los independientes requieren de altas votaciones si pretenden salir electos, cuestión que se hace improbable mientras más concentran las votaciones los dos grandes bloques de partidos políticos. Si los independientes indígenas no tienen cabida en las alianzas por el privilegio otorgado a postulantes militantes o afines, o por su opción de evitar cualquier relación con estos bloques, entonces las posibilidades de éxito resultan muy bajas. Los dirigentes y líderes indígenas opositores a la política indígena de los gobiernos de la Concertación son reacios a afiliarse o aliarse con partidos políticos concertacionistas. No obstante, la convicción que algo más se puede hacer desde dentro de la coalición gobernante —influyendo sobre decisiones, gestionando recursos, promoviendo la acción indígena— ha llevado, no sin críticas, a que algunos salgan de una postura de oposición abierta a otra más dialogante y de colaboración (aprovechando posibilidades como las abiertas por el Partido Socialista).

No cabe dudar del interés en estas organizaciones por que sus miembros integren gobiernos comunales. Aun el Consejo de Todas las Tierras, la organización mapuche más conocida nacional e internacionalmente —y opositora a la política indígena de la Concertación— presentó candidatos a alcaldes en las comunas de Galvarino y Ercilla, en el corazón de la Araucanía. No obstante, han sufrido una bien notoria ausencia de apoyo para obtener algún cargo de representación. Esto nos lleva al problema ya enunciado de que sin un sustento electoral sólido no es posible competir con los grandes bloques políticos, y ese sustento de las bases indígenas en la mayoría de los casos les ha faltado. Si es cierto que la votación indígena tiende a preferir aquellos postulantes respecto de los cuales razonablemente se pueda esperar que resuelvan problemas concretos de la vida cotidiana de la gente, esta expectativa no favorece a los candidatos independientes opositores a la política social y la política indígena de los últimos años. Debe recordarse también que las sociedades indígenas son internamente heterogéneas y en ellas concurren diversas visiones y sensibilidades (religiosas, localistas, políticas, “territoriales”). Respecto de estas categorías y corrientes sociales esos candidatos pueden no gozar de cercanía en sus posiciones y credibilidad acerca de sus capacidades. Los movimientos y organizaciones indígenas opositoras a la política indígena postdictadura no tienen hasta ahora

un espacio creado para la competencia política en el nivel local disputando el voto indígena (véase tb. Sanderson, 2004).⁴³

Conclusiones

Algunas oportunidades pero también numerosos obstáculos han encontrado durante las dos últimas décadas los indígenas de Chile para alcanzar una mejor participación en los gobiernos locales, incluso con las reformas descentralizadoras y de democratización realizadas. Por una parte, la descentralización emprendida no cambia sustancialmente el centralismo característico del país; por otra, la democratización del Estado no es suficientemente profunda como para asegurar niveles de participación plenos. Los cambios recientes, en particular con los gobiernos democráticos, han seguido una pauta modernizadora progresiva en general favorable para los sectores populares, los indígenas entre ellos. No obstante, los límites son también notorios. La suerte corrida por los pueblos indígenas para ganar una presencia relevante en los gobiernos locales de municipios con mayorías de población originaria o con segmentos importantes de ella ejemplifica bien estos problemas.

En aquellas regiones con indígenas las jurisdicciones municipales han sido creadas sin atender a la distribución, territorialidades y formas de agrupación que les son propias (como en general ocurre en toda Latinoamérica). Más bien al contrario, pues de las dos tendencias que presiden el diseño o rediseño de comunas, la de un territorio operativo para funciones económicas y administrativas (Araucanía central sin ir más lejos) y la de periferias con fines de integración geopolítica de zonas limítrofes y/o aisladas

43 Con alguna salvedad andina (en la comuna de San Pedro de Atacama), es en el área mapuche que se concentra la búsqueda de representación autónoma (independientes fuera de pactos electorales) o en listas alternativas a los bloques políticos dominantes (independientes en la lista Juntos Podemos de la Izquierda que comanda el Partido Comunista) por parte de organizaciones de segundo nivel (comunales o territoriales) y étnico reivindicativas. Podemos destacar aquí las candidaturas a alcalde presentadas en Ercilla y Galvarino por el Consejo de Todas las Tierras; también en Ercilla la presentada por la Asociación de Comunidades Newen Mapu; en Teodoro Schmidt por el Consejo Territorial Lafquenche; en Saavedra por el Consejo de Werkenes del Budi; en Cholchol por Wajontu Coj Coj Mapu; en Lanco y La Unión por el Consejo de Lonkos del Pikun Wijimapu. En cuanto a los postulantes a concejales, podemos destacar dos candidatos en Ercilla por la Asociación de Comunidades Newen Mapu; en Lumaco un candidato por la Identidad Nagche; en Teodoro Schmidt cinco postulantes por el Consejo Territorial Lafquenche; dos en Saavedra por el Consejo de Werkenes del Budi; en Cholchol tres postulantes por Wajontu Coj Coj Mapu; un candidato en Futrono por el Consejo de Lonkos del Pikun Wijimapu y dos más en La Unión. Resultado: dos concejales electos, uno en Saavedra y otro en La Unión.

geográficamente, en ambos casos los segmentos indígenas han sido subordinados a esos principios de constitución. El destino de los indígenas es una más plena integración regional, sin oportunidad alguna para el desarrollo de sistemas socioespaciales alternativos. Los tipos de unidades locales indígenas impuestas o formadas en las décadas de la vuelta del siglo XIX (reducción mapuche, pequeñas comunidades sucesoriales y parcelarias andinas) resultan coherentes con esa división político administrativa del territorio y la sociedad.

Pero la contingencia se cuela por los resquicios de esta historia. La creación de nuevas comunas y la ampliación de sus funciones y atribuciones durante el régimen militar se llevaron a cabo con la finalidad de consolidar procesos de soberanía en zonas aisladas y/o comprometidas por fronteras, cuestión que en un cierto número de casos corresponde con una alta presencia indígena. En el pasado estos fueron progresivamente desplazados hacia esas áreas de bajo interés agropecuario, áreas que corresponden en varios casos a zonas fronterizas, distantes y aisladas. Cabe recalcar que la meta de la consolidación de la soberanía nacional no favorece continuidad alguna ni respeto por las culturas de los pueblos originarios; al contrario, como política, propugna su plena integración sociocultural. Pero, al mismo tiempo, en ese grupo de comunas creadas en zonas geográficas aisladas (andinas y algunas mapuches), con la democratización de los gobiernos comunales se abren oportunidades para que actores indígenas puedan implicarse en la competencia por los cargos de autoridad y representación y ganar progresivo control de ellos.

En tales zonas la conformación social y étnica resulta más favorable para gestar y mantener un control o siquiera una representación indígena importante en los gobiernos locales. Son entidades exclusivamente indígenas (como en las áreas altoandinas del norte del país) o ellos están presentes allí en proporciones significativas, coexistiendo con segmentos campesinos "chilenos" económicamente equivalentes, además de pequeños grupos de otras categorías sociales (medianos empresarios del agro, comerciantes, personal de los servicios del Estado, etc.). Por ausencia de otros grupos, una mayor homogeneidad social y una distribución de poder económico y político local menos concentrado, aumentan las posibilidades para que los indígenas compitan con éxito por las presidencias municipales. Por contraste, en el corazón de la Araucanía un sistema de clases y étnico con fronteras definidas y con un considerable poder social y político representa un factor importante, aunque no el único, para entender el escaso éxito y los lentos avances mapuches en ganar posiciones y representación en los gobiernos locales.

Lo anterior nos lleva a la relación entre grupos y divisiones sociales con los actores

políticos locales. Hemos identificado como más relevantes en las zonas estudiadas las divisiones entre segmentos de clases rurales, entre grupos étnicos, entre localidades y entre originarios y forasteros; con frecuencia entrecruzándose o en superposición unas con otras. Algunos liderazgos, organizaciones, grupos de acción y agrupaciones políticas pueden haber surgido de ellas, ser conscientes del sistema social local y orientar con arreglo a ello aspectos importantes de su acción colectiva. Es común entonces que a segmentaciones y divisiones sociales locales correspondan actores sociales y políticos, antes y ahora. La competencia política local se nutre de estas segmentaciones y divisiones en la medida que existan oportunidades, estímulos y motivaciones para hacerlo. Claro está, en el contexto de la dictadura con reglas del juego muy distintas (no democráticas, autoritarias, elitistas, excluyentes), que las que se abren con el retorno a la democracia.

En la última década y media la composición y la gestión de los gobiernos locales se democratiza. Alrededor de un sexto de las comunas del país poseen habitantes indígenas de manera exclusiva o mayoritaria (las menos), o con proporciones superiores a un 15 por ciento (el grupo más numeroso). Con cada vez más elaboración y frecuencia, la presencia indígena en el espacio político local, sus tensiones, conflictos y competencia se verbaliza con arreglo a términos provenientes del campo discursivo de la multiculturalidad. Desde un poco antes y en paralelo con el retorno a la democracia se desarrolla entre los pueblos indígenas del país una conciencia de alteridad social y cultural étnica, en relación estrecha (por la influencia recibida) con lo que de un modo más general se ha denominado para Latinoamérica como paradigma de la multiculturalidad. Pero esa nueva presencia, por extendida que se encuentre, está lejos de ser prevaleciente; es más bien un recurso discursivo aplicable a la política local, con variantes significativas e importancia variable, por parte de actores indígenas. Estos también se implican en el ámbito sociopolítico comunal con base en concepciones y relaciones mucho más tradicionales: identificaciones e intereses colectivos locales y en competencia con otras facciones análogas; redes que los vinculan a través de relaciones clientelísticas con sujetos y grupos de poder localmente influyentes; corrientes político partidarias con presencia local.

No hay entonces una unidad indígena de perspectivas, intereses y actores, por mucho que las retóricas de la diferencia cultural se encuentren hoy generalizadas. La heterogeneidad interna, la divergencia e incluso el conflicto interno representan un aspecto importante de la presencia indígena en los espacios políticos locales. Si a lo anterior añadimos las características del sistema electoral, el dominio de los bloques políticos dominantes (Concertación y Alianza) en la política local y su influencia notable en el

Estado, entonces el panorama es mucho más pesimista para las posibilidades de participación en el municipio, institución central hoy de esa política local. En efecto, la concentración de condiciones para el control de los gobiernos locales en los grupos partidarios comunales integrados en bloques pone límites por lo común infranqueables a corrientes partidarias minoritarias, a corrientes políticas regionales (como podría llegar a serlo un movimiento étnico vigoroso) y en especial a agentes indígenas locales (organizaciones, coordinadoras de organizaciones, sus dirigentes y líderes) para alcanzar participación autónoma en los gobiernos locales y para, por este medio, lograr una mayor influencia en su acción. En las condiciones actuales, una posible expansión de la participación indígena en los municipios solo puede lograrse en y a través de los partidos más prominentes y sus bloques políticos. Aunque con excepciones dignas de notar (las comunas andinas del norte del país) y con mejorías (modestas pero visibles en la extensa región mapuche), ese ha sido el panorama de las cuatro elecciones municipales realizadas durante la transición a la democracia.

Pero no es solo cuestión de bloqueos históricos, barreras institucionales o candados procedimentales. Los indígenas, dadas sus diferencias internas, fragmentación, divisiones y conflictos, toman diversas opciones en materia de política local y nacional. Una de ellas y la más extendida sigue siendo la de relacionarse y apoyar a líderes, autoridades y grupos políticos locales en los que razonablemente se advierta capacidad de resolver carencias y problemas y voluntad genuina de querer hacerlo. Son tomas de posición que favorecen relaciones clientelares o, al menos, intercambios políticos coyunturales. Consisten en relaciones a final de cuentas bastante pragmáticas, aunque no carentes del todo de vínculos personales y lealtades, con poco o nada de ideología política explícita. Aquí la condición étnica no sería neutra. Si lo precedentemente dicho es correcto, entonces los propios indígenas gozan de relativamente menos preferencias que los no indígenas. La persistencia de un bajo apoyo a candidatos indígenas, a pesar del aumento de postulantes, mostraría el caso. No resulta evidente que ello provenga de una visión desvalorada *per se* de los sujetos indígenas —aunque también exista y se haga presente— para tomar en sus manos responsabilidades de representación y emprender acciones de desarrollo y asistencia social desde un municipio, pero sí de una realista conciencia de la posición de los sujetos indígenas en el campo político local y regional, por lo común en ubicaciones marginales o poco expectantes.

Otra variante emergente y dinámica en el presente invierte valores respecto de la recién resumida; ocupa por así decirlo el otro polo de las valencias y hasta cierto punto es una reacción a ella. Parte por remarcar las diferencias étnicas y de clase, unido a un

rechazo marcado hacia los sujetos y grupos que controlan la política local —incluidos aquí los indígenas que integran esos grupos y redes— y apela más a valores de autonomía, a un tomar en sus manos los problemas propios, a principios culturales indígenas, que a las conveniencias. En este sentido es fuertemente ideológica, aunque con contenidos más cultural-defensivos que con un proyecto político articulado. Sus resultados electorales son frustrantes y las justificaciones insatisfactorias. Sus iniciativas como grupos de presión ante las agencias estatales y el propio municipio son mucho más eficientes. Permanece el desafío de ganar legitimidad en otras dimensiones del campo político comunal con su mensaje de fidelidad cultural, autonomía, desarrollo alternativo. Desde esta posición son inmensos los desafíos en materia de coordinación social y política, generación de alianzas, capacidad de interlocución y negociación, generación de recursos y su distribución.

Bibliografía

ARRAU, Alfonso y Octavio Avendaño

2001 *Notas acerca del desarrollo de la ciudadanía en Chile*. Documento de Trabajo 1, Santiago de Chile: PREDES / Universidad de Chile.

ASSIES, Willem

2003 (a) "La descentralización en perspectiva", en Assies, Willem (ed.) *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 13-34.

2003 (b) "La descentralización a la boliviana y la 'economía política' del reformismo", en Assies, Willem (ed.) *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 135-160.

1999 "Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina", en Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.) *El reto de la diversidad*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 21-55.

DURSTON, John

2004 "¿Hacia dónde van los votos mapuche? Clientelismo político y votos mapuches", *Azkintuwe, Periódico Mapuche*, Año 1, núm. 10.

DURSTON, John, Daniel Duhart, Francisca Miranda y Evelyn Monzó

2005 *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismos políticos en Chile*. Santiago de Chile: Grupo de Investigaciones Agrarias / Lom Ediciones.

ESPINOZA, Oscar y Luis Eduardo González

1993 *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989*. Santiago de Chile: Documentos del PHE.

GUNDERMANN, Hans

2003 (a) "Sociedades indígenas, municipio y etnicidad: la transformación de los espacios políticos locales andinos en Chile", *Estudios Atacameños*, 25. San Pedro de Atacama: Universidad Católica del Norte, pp. 55-77.

- 2003 (b) "La formación del espacio andino en Arica y Tarapacá", *Revista de Historia Indígena*, 7. Santiago de Chile: Universidad de Chile, pp. 87-138.
- 2003 (c) "Las poblaciones indígenas de Chile y la experiencia de la ciudadanía, en mapuches y aymaras", *El debate en torno al reconocimiento y los derechos ciudadanos*. Santiago de Chile: PREDES / Universidad de Chile / RIL Editores, pp. 19-104.
- 2001 "Procesos regionales y poblaciones indígenas en el norte de Chile. Un esquema de análisis con base en la continuidad y los cambios de la comunidad andina", *Estudios Atacameños*, 21. San Pedro de Atacama: Universidad Católica del Norte, pp. 87-112.
- GUNDERMANN, Hans, Jorge Vergara y Rolf Foerster
- 2005 "La autoadscripción étnica de los pueblos andinos de Chile analizada a través de las cifras censales de 1992 y 2002", *Revista Andina*, 41, pp. 9-61.
- INE, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS
- 2000 *Chile, historia de la división político-administrativa, 1810-2000*, INE, Santiago de Chile.
- 2002 Censo 2002. Resultados Población y Vivienda: País, Región-Provincia-Comuna. Versión en CD, INE, Santiago de Chile
- MINISTERIO DEL INTERIOR
- 2005 Sitio histórico electoral, Ministerio del Interior del Gobierno de Chile, www.elecciones.gov.cl
- SANDERSON, Jorge
- 2004 La participación indígena en las elecciones municipales 2004. Temuco, Chile: Documento de trabajo inédito, Unidad de Planificación y Control de Gestión, CONADI.
- SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO (SUBDERE)
- 2002 *El Chile descentralizado que queremos. Hacia un nuevo municipio*. Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior.
- TAYLOR, Lucy
- 2004 "Client-ship and Citizenship in Latin America", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 23, núm. 2, pp. 213-227.
- VALENZUELA, Arturo
- 1977 *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham, USA: Duke University Press.
- VELÁSQUEZ, María Cristina
- 1999 "Fronteras de gobernabilidad municipal en Oaxaca, México: el reconocimiento jurídico de los 'usos y costumbres' en la renovación de los ayuntamientos indígenas", en Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.) *El reto de la diversidad*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 289-313.

VII

LEVANTAMIENTO ZAPATISTA, INDÍGENAS Y MUNICIPIO EN CHIAPAS, MÉXICO

GEMMA VAN DER HAAR

*La gente exige, le exige al gobierno.
Esto, para mí, es parte del propio desarrollo, el propio caminar de la gente.
Cada día se despierta más. [En esto] influyó mucho el levantamiento.
Desde entonces la gente tiene los ojos más abiertos.
Regidor tseltal, ex zapatista*

*Hemos estado viendo que es bueno que entren campesinos a la presidencia.
Anteriormente no era así, pero ahora estamos viendo que
un campesino tiene la misma capacidad que un ladino para gobernar bien.
Regidor tojolabal, ex zapatista*

Introducción

El levantamiento zapatista del 1 de enero de 1994 tuvo fuertes repercusiones en las regiones indígenas¹ del estado de Chiapas y en especial en la manera en que se gobiernan los municipios. El levantamiento, que empezó con la breve pero llamativa ocupación de

¹ Al usar la expresión regiones indígenas, me refiero a áreas con una fuerte presencia indígena, de acuerdo a criterios convencionales relacionados con la lengua. Se trata de una indicación global geográfica, no refiere a una delimitación administrativo-jurídica. Cabe apuntar también que muchas regiones con presencia indígena en Chiapas son de hecho multiétnicas en su composición, y en ellas, según el caso, conviven hablantes de distintas lenguas indígenas, así como mestizos que tienen el español como primera lengua.

seis palacios municipales en el centro y oriente de Chiapas, desató una fuerte agitación en municipios con población indígena. Esta cuestionó el desempeño de las autoridades municipales (alcaldes y ayuntamientos) y reclamaron mayor pluralismo, participación y rendición de cuentas. El activismo indígena en cuanto al gobierno municipal que surgió después del levantamiento tuvo distintas variantes. Inicialmente, se había dado una serie de ocupaciones de palacios municipales y destituciones de alcaldes. También, en muchos municipios indígenas se intensificó la competencia electoral, lo cual llevó a una mayor alternancia del poder y al desplazamiento del PRI. Posteriormente, se empezaron a expresar demandas de autonomía y participación política indígena, tanto de parte de los zapatistas como de otros grupos.

El levantamiento zapatista fue clave para detonar estas dinámicas. Sin embargo, las movilizaciones indígenas no han seguido una agenda única ni han estado todas bajo el control del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN. Más bien, se dibuja un panorama complejo, donde una variedad de actores promueven una diversidad de agendas que responden tanto a procesos políticos más amplios como a contiendas locales específicas. El mismo EZLN desarrolló, sobre todo a partir de 1996, una política de construcción de estructuras autónomas que ha sido bastante llamativo tanto local como nacional e internacionalmente. La estrategia zapatista consiste en esencia en operar estructuras paralelas de gobierno en los niveles locales y regionales, mediante lo que se han llamado "municipios autónomos y rebeldes zapatistas" (MAREZ) y Juntas de Buen Gobierno (JBG). Otros actores, más y menos organizados y más o menos cercanos a los zapatistas, también han buscado transformar el ejercicio del poder en el ámbito municipal. Varios de estos grupos indígenas se han empeñado en lo que podríamos llamar la apropiación indígena del gobierno municipal. En los tres municipios de la llamada zona de conflicto (Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano) en años recientes grupos indígenas le han disputado el control sobre el gobierno municipal a las elites tradicionales mestizas, y han avanzado propuestas para superar el autoritarismo, el centralismo y la falta de eficacia de la gestión municipal. Aquí jugaron un papel importante las organizaciones sociales indígenas y campesinas de gran trayectoria en la región, muchas veces en alianza con partidos políticos. En otras partes de Chiapas, grupos políticos emergentes indígenas han buscado desplazar a elites, también indígenas, apelando a los principios de democracia y pluralismo. En algunas otras partes, la movilización se ha concentrado en primer lugar en la formación de un nuevo municipio (la demanda de remunicipalización). A diferencia de la autonomía zapatista, estos

proyectos se desarrollan en buena parte dentro del marco legal establecido, si bien lo cuestionan, a veces profundamente.

En este trabajo me interesa indagar sobre estas formas de acción política indígena en torno al municipio tal y como se han desarrollado en Chiapas a partir de 1994 y sobre los proyectos y discursos que se han generado en este marco. Espero con el análisis aportar a un mayor entendimiento de la agencia (*agency*) política indígena, eso es, sobre las formas en que los indígenas se organizan políticamente y las propuestas que generan. Entiendo al municipio como un espacio político local y más precisamente como una arena en donde se disputan, negocian y reconfiguran no solo el control sobre recursos y personas, sino también nociones de gobierno, Estado e identidad, y veo a los indígenas como actores cruciales en esta arena. En especial, hay dos inquietudes que me interesa perseguir.

Primero, siento que es necesario explorar más el carácter diferenciado y múltiple de la acción política indígena actual en el ámbito local. Esta acción no tiene uno sino varios centros desde donde se generan una variedad de proyectos, diferentes y hasta posiblemente divergentes, y que reflejan posicionamientos políticos diferenciados. En este mismo sentido vemos que la acción política indígena no se limita a las organizaciones reconocidas como indígenas, como en el caso de Chiapas sería el EZLN, sino que incluye también otras militancias, más o menos visiblemente indígenas, por ejemplo dentro de los partidos políticos (sin que con esto quisiera sugerir que la presencia indígena dentro de dichos partidos sea libre de contradicciones) o desde las organizaciones sociales. Vemos para Chiapas que tal acción puede ser contestataria y opositora a los regímenes establecidos, pero que también puede darse desde posiciones más cercanas a tales regímenes.

Segundo, me parece pertinente explorar los diferentes planteamientos y demandas presentes en los distintos proyectos políticos y el lugar en estos de lo étnico. En los proyectos políticos actualmente generados por actores indígenas son importantes las cuestiones étnicas, como la demanda de autonomía y el respeto a formas de organización tradicionales, pero en ellos figuran también aspiraciones que podríamos llamar de corte ciudadano, y que están relacionadas con la capacidad de la administración municipal para cumplir con sus funciones públicas, desde las necesidades de la población en cuanto a provisión de infraestructura, a su capacidad de garantizar el orden público y la procuración de justicia, y la gestión del desarrollo local. Además, como ha argumentado Dagnino (1998) para los movimientos sociales en general, podemos reconocer en las iniciativas indígenas la capacidad de crítica y reformulación de nociones restringidas de

democracia. Los proyectos generados desde los indígenas incluyen cuestionamientos de prácticas políticas específicas por favoritismo, arbitrariedad, despotismo o centralismo. Está claro que las propuestas indígenas no se expresan solo o necesariamente en forma de demandas de respeto a la diferencia sino que también toman la forma de una crítica a la praxis política local enmarcada en términos de democracia y ciudadanía. Muchas de las iniciativas indígenas en Chiapas se desarrollan en contextos multiétnicos, donde conviven distintos grupos indígenas así como mestizos. Bajo estas condiciones, los proyectos indígenas enfatizan no tanto la tradición sino más bien su capacidad de desarrollar alternativas de gobierno para toda la población.

En este trabajo, me refiero en especial a las dinámicas en el municipio de Altamirano, en el oriente de Chiapas, donde se ha instalado una Junta de Buen Gobierno y municipios autónomos zapatistas, pero donde también se produjo una progresiva apropiación indígena del gobierno municipal constitucional por parte de grupos políticos indígenas, que han logrado desplazar, en cierta medida, a los mestizos del centro del poder municipal. En el caso de Altamirano se puede observar como estas diferentes luchas se han influido e interpelado mutuamente. El artículo está estructurado de la siguiente manera. En los siguientes apartados ilustro de manera general el panorama del activismo indígena en torno al gobierno municipal en Chiapas en el seno del levantamiento zapatista de 1994 a la fecha en sus distintas vertientes, para después tratar con más detenimiento la propuesta y práctica autonómica zapatista. Luego, en los apartados que siguen, dirijo la mirada hacia el caso específico de Altamirano, donde se formaron varios municipios autónomos zapatistas mientras otros grupos indígenas han buscado una mayor incidencia en el gobierno municipal constitucional. Discuto los distintos planteamientos de estos actores en cuanto a la importancia de tener a indígenas en el centro del poder, la manera en que localmente se relaciona la condición étnica con el ejercicio del poder, y la manera en que, en este contexto local, se entiende el buen gobierno. Este texto está basado en gran medida en el trabajo de campo que he podido realizar en Chiapas a lo largo del año 2004, además de múltiples y extendidas estancias de investigación anteriores.²

2 En el marco de la investigación de campo que se centraba en la situación de coexistencia y conflicto entre el municipio oficial de Altamirano y las estructuras autónomas zapatistas, he realizado numerosas entrevistas con individuos de distintas afiliaciones políticas tanto de las comunidades como de la cabecera.

Levantamiento zapatista, activismo indígena y municipio en Chiapas

El levantamiento zapatista empezó el primero de enero de 1994 con la ocupación de varios palacios municipales, entre ellos el de San Cristóbal —una de las ciudades más importantes de Chiapas—, y de Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano, que son municipios con una gran población indígena pero históricamente dominados por elites “ladinas”; esto es, no-indígenas. Con ello, los zapatistas expresaron su rechazo a lo que llamaron el ‘mal gobierno’ en sus distintos niveles, que denunciaron como ilegítimo por ser opresor y enemigo de la gente pobre. Sus reclamos tuvieron una gran resonancia sobre todo en las regiones indígenas de Chiapas,³ donde existen múltiples y serios agravios hacia los gobiernos municipales, relacionados al excesivo centralismo, la concentración de poder en manos de elites estrechas, intolerancia política, favoritismo, racismo institucionalizado y la falta de capacidad de responder a las necesidades de la población pobre. El levantamiento zapatista expuso la profunda falta de legitimidad del gobierno municipal entre los indígenas.

Los rebeldes zapatistas abandonaron las instalaciones municipales tomadas después de varios días (no esperaron la llegada del ejército mexicano y se retiraron a la Selva Lacandona), pero el levantamiento desató una ola de tomas de alcaldías en el estado: 46 solo en el año de 1994, de un total de 111 municipios que había entonces en Chiapas. Entre los indígenas se generalizó el reclamo de la falta de legitimidad y el deficiente desempeño de las autoridades municipales. En los años que siguieron, distintos grupos y organizaciones indígenas han buscado reformar el gobierno municipal y reconfigurar las relaciones locales de poder. En esto se ha escuchado el eco de los planteamientos zapatistas, pero el fenómeno no se limitaba a la zona de influencia zapatista ni a actores asociados al movimiento rebelde. Aquí haré un intento de esbozar este importante episodio en la historia reciente de Chiapas, que aún no ha sido cabalmente comprendido.

La rebelión contra el mal gobierno local fue retomada de manera explícita por un amplio movimiento de resistencia civil que se desarrolló en Chiapas en el transcurso de 1994. Este movimiento solidarizaba con el EZLN y apoyaba sus demandas, si bien se distanciaba de su opción por la vía armada. Englobaba una gran gama de organizaciones sociales y políticas, teniendo como núcleo una coalición llamada Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas, CEOIC, que contaba en su inicio

3 En general, toda la mitad oriental de Chiapas se puede considerar en gran medida indígena. En estas zonas, la población indígena varía entre el 30 y el 80 por ciento del total (cifras para el año 2000, usando el criterio de la lengua; XII Censo General de Población y Vivienda, citado en INEGI 2004: 6). Sin embargo, también en la región occidental se encuentran poblaciones indígenas.

con 280 organizaciones (Pérez, 2004). Este movimiento jugó un papel importante en la ola de tomas de alcaldías. Promovía la destitución de alcaldes por corrupción y autoritarismo, además de la toma de tierras y el no pago de las altas tarifas de luz eléctrica (Hernández, 2002; Burguete, 2002, 1998). En muchos casos se logró la destitución de mandatarios y en algunos casos se instalaron concejos municipales que asumieron la administración hasta las siguientes elecciones (Burguete, 1998).

En el transcurso de 1995 y 1996 tanto el EZLN como algunas de las organizaciones simpatizantes empezaron a vincular sus críticas al mal gobierno con la idea de autonomía indígena. La noción de autonomía ganó vigencia en el diálogo entre el EZLN y el gobierno federal. La mesa de diálogo⁴ que trató de derechos y cultura indígenas se llevó a cabo en el poblado indígena de San Andrés Larraínzar y resultó, en febrero de 1996, en los llamados Acuerdos de San Andrés. Dichos Acuerdos contienen una serie de compromisos de los gobiernos mexicano y chiapaneco y del EZLN en cuanto al reconocimiento y la promoción de los derechos y la cultura indígena, en México en general y en Chiapas en particular. En el proceso de San Andrés la autonomía fue definida como una forma de autodeterminación dentro del marco del Estado mexicano, siguiendo el concepto de la Convención 169 de la OIT, e implicaría el reconocimiento de facultades políticas, jurídicas y administrativas a entidades indígenas (ver Hernández Navarro y Vera, 1998). Cabe señalar que la autonomía indígena tal como se planteó en los Acuerdos de San Andrés nunca se llegó a reconocer formalmente en México. La firma de los Acuerdos fue seguido por un largo y complejo episodio en que el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas se empantanó. En 2001, cuando por fin se pasó una reforma constitucional, esta fue muy limitada, no reconociendo la autonomía más que al nivel de comunidades y en términos de organización y gobierno interno (Hernández Navarro, 1998; Sánchez, 1999; Franco, 1999).

Desde 1995, retomando las ideas planteadas en los Acuerdos de San Andrés, tanto el EZLN como el movimiento más amplio de resistencia civil implementaron formas de autonomía en sus regiones de influencia. Desde el CEOIC se promovía una forma de autonomía regional, las llamadas Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP) (Burguete, 2002; Stephen, 1997). Los zapatistas, por su parte, instalaron lo que se conoció como municipios autónomos y rebeldes, que actualmente (desde mediados de 2003) se encuentran coordinados en las llamadas Juntas de Buen Gobierno y que tienen presencia

4 Se trató de la primera mesa de diálogo de una serie y la única que se llevó hasta el fin. Las demás mesas tratarían temas de democracia y justicia, bienestar y desarrollo y los derechos de la mujer, entre otros.

en casi todas las regiones indígenas de Chiapas. Dichas estructuras son paralelas a los municipios oficiales y funcionan sin reconocimiento formal.

Los zapatistas optaron por construir una esfera de poder alternativa, caracterizada por ellos mismos como una autonomía sin permiso, donde desarrollar su propuesta de gobierno. Otros actores indígenas, en cambio, optaron por buscar alternativas dentro de los marcos institucionales establecidos. En lugares donde elites ladinas de comerciantes y rancheros controlaban el gobierno municipal a pesar de una notable población indígena, particularmente en los municipios del oriente de Chiapas (Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano), grupos políticos indígenas buscaron acceder al poder aliándose con partidos políticos. En varios casos lograron llevar sus candidatos a las presidencias municipales, produciendo lo que podríamos llamar una apropiación indígena del gobierno municipal. Por lo general, los líderes de estos grupos provienen de las filas de organizaciones campesino-indígenas regionales y como tales contaban con una amplia base entre los sectores hasta entonces marginados del poder municipal. Llegaron a la contienda electoral con propuestas para organizar el ejercicio de gobierno de otra forma, rompiendo con el favoritismo y centralismo anterior (Rodríguez, 2004; Hernández Arellano y Para, 1999).

Tanto en estos municipios de la zona oriental de Chiapas, como en Los Altos centrales, se intensificó la competencia electoral en los años posteriores al levantamiento. El EZLN no participó en las elecciones y durante algunos años proclamó la abstención, pero otros actores indígenas veían en la lucha electoral una vía para redefinir las relaciones de poder locales y romper con el clientelismo y el monopolio del poder por parte de elites estrechas. En Los Altos, donde el gobierno municipal tradicionalmente (desde el siglo XIX) había estado en manos de elites indígenas, se abrió la competencia por el poder entre distintos grupos de la población indígena, produciendo un desplazamiento de dichas elites. En algunos casos esto resultó en una mayor presencia de los partidos de la oposición pero en otros más bien se dio una pluralización y reforma interna del PRI (Henríquez, 2000; Rus y Collier, 2002).

Otra vertiente de movilización indígena en Chiapas giró en torno a demandas de remunicipalización. Esta cuestión se planteó durante el diálogo entre EZLN y gobierno y el compromiso de remunicipalización de zonas indígenas se incluyó en los Acuerdos de San Andrés. Muchos de los municipios con población indígena, en especial los del oriente del Estado, son muy grandes y extensos, complicando la atención de la cabecera a las comunidades alejadas; que también, debido a los malos caminos, en ocasiones tenían que viajar más de un día para llegar a aquellas. La remunicipali-

zación implicaría la creación de varios municipios nuevos, fraccionando los más grandes. En cuanto se empantanó el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, la creación de nuevos municipios fue parte de las pugnas entre EZLN y el gobierno estatal. Los zapatistas justificaron sus municipios autónomos como una implementación de los Acuerdos y la autonomía indígena. Por su parte, el gobierno de Chiapas inició la creación de treinta nuevos municipios en regiones indígenas, con los sectores no zapatistas. Esta política generó mucha controversia por estar enmarcada dentro de una estrategia contra-insurgente y exacerbar las tensiones en el campo (Burguete y Leyva, 2004). La política se discontinuó después de la creación de los primeros siete municipios nuevos, sin que por esto haya desaparecido la inquietud entre indígenas.

El levantamiento zapatista realzó la relevancia política del municipio para los indígenas de Chiapas y significó un gran impulso para aquellos que buscaban cambios en el ejercicio del poder local. Los zapatistas expusieron la falta de legitimidad y las fuertes deficiencias de la administración pública en regiones indígenas. Pero tal vez más importante, en el contexto del levantamiento, los indígenas de Chiapas ganaron visibilidad y credibilidad como portadores de alternativas, como actores capaces de desarrollar formas más responsables y efectivas de gobierno.

Autonomía zapatista

Los municipios autónomos y las Juntas de Buen Gobierno son la alternativa de los zapatistas para el mal gobierno que han venido denunciando desde que hicieron su aparición pública. Dichas estructuras de gobierno autónomo han sido claves, tanto en la organización práctica del movimiento zapatista como en su proyección como símbolo de la dignidad indígena. En esta sección, describo el proyecto autonómico zapatista a grandes rasgos.⁵

Cuando los zapatistas ocuparon varias presidencias municipales, en la noche del año nuevo de 1994, emitieron una clara denuncia contra el poder establecido. Sin embargo, el EZLN no tenía en aquellos momentos un proyecto definido de una forma de gobierno más inclusivo y responsable, sino que tal proyecto se fue construyendo a lo largo de la década siguiente. Al principio el EZLN manejaba un lenguaje revolucionario que se centraba en la paulatina realización de territorios liberados hasta conseguir el derrumbe del régimen federal.⁶ Pero con el tiempo se fue definiendo un proyecto explícito de buen

5 Véase tb. Van der Haar 2005a.

6 Ver la Declaración de la Selva Lacandona en *El Despertador Mexicano*, el documento con el que se dio a conocer el EZLN, con fecha 31 de diciembre de 1993.

gobierno que se aceleró con el proceso de San Andrés y culminó en el verano de 2003 con la creación de cinco Juntas de Buen Gobierno en distintas regiones de Chiapas.

Como se indicó, a raíz del diálogo de San Andrés los zapatistas empezaron a definir su proyecto político en términos de autonomía indígena. A partir de 1996, los municipios autónomos y después las Juntas de Buen Gobierno han estado en el centro del proyecto político zapatista. Las estructuras de organización que existían entre la población civil adherente al EZLN (las bases civiles de apoyo) se fueron definiendo como municipios autónomos y rebeldes y se fueron consolidando como estructuras de gobierno con una amplia oferta de instituciones y servicios. Estas estructuras han por lo general funcionado de manera paralela a los municipios existentes, conocidos desde entonces como oficiales o constitucionales, si bien en algunos casos la autonomía zapatista se desarrollaba (parcialmente) dentro de estos municipios. Los municipios autónomos llegaron a contarse en una treintena, concentrados en el centro y oriente del estado de Chiapas, pero el número preciso ha fluctuado a lo largo de los años.

El diálogo y la firma de los Acuerdos de San Andrés abrieron una cierta esperanza de que el conflicto se pudiera resolver. Pero al empantanarse la implementación de los Acuerdos y el reconocimiento de los derechos políticos y culturales indígenas se endurecieron nuevamente las posiciones. En respuesta a lo que los zapatistas entendieron como la reticencia del gobierno mexicano a darle seguimiento a San Andrés, el EZLN se retiró de las negociaciones de paz e insistió en una política de resistencia, implicando que sus bases civiles ya no aceptaron ni la autoridad ni ninguna forma de apoyo de parte del gobierno: las estructuras autónomas fueron defendidas como una autonomía en la práctica y después como una autonomía sin permiso. En respuesta, en los años 1998 y 1999 sobre todo, el gobierno de Chiapas lanzó una ofensiva contra los municipios autónomos declarándolos inconstitucionales. Autoridades autónomas fueron aprehendidas por usurpación de poderes y el ejército mexicano destruyó varias instalaciones. Además, el gobierno desarrolló lo que se podría llamar una ofensiva desarrollista. Hubo fuertes inversiones en caminos, hospitales, y escuelas en la zona de conflicto y se prometían créditos, y proyectos de ganado o vivienda a aquellos zapatistas que aceptaban dejar el movimiento y regresar con el gobierno. Con esto se esperaba contrarrestar la oferta zapatista en estos campos y dio lugar a lo que se podría llamar una "guerra de proyectos" (Melissa Forbis, com. pers.). Estas estrategias contrainsurgentes contribuyeron, entre otros factores, a una baja considerable en las bases civiles zapatistas, pero no lograron acabar con los municipios autónomos. Al contrario, estos ganaron mayor visibilidad y coherencia. Hizo también que los zapatistas insistieran en su política de

resistencia y rechazaran todo apoyo de dependencias gubernamentales. Por ejemplo, en muchas comunidades los zapatistas expulsaron a los maestros del gobierno y en lugar de ellos empezaron a trabajar como educadores jóvenes zapatistas con cierto nivel de escolaridad entrenados para la enseñanza. Si bien la política estatal contrainsurgente se relajó con la entrada de un nuevo gobernador (Pablo Salazar en 2001), siguió el *impasse* en las negociaciones de paz y el EZLN ha insistido en la resistencia.

En el verano del 2003, año y medio después de la referida reforma constitucional decepcionante, los zapatistas anunciaron la creación de cinco Juntas de Buen Gobierno, que tendrían un papel de coordinación de los municipios autónomos. Con esto, reabrieron el debate sobre la autonomía indígena. En claro desafío a la clase política mexicana, defendieron sus estructuras autónomas como autonomía sin permiso, alegando que la autonomía se construye desde abajo y no depende de una autorización oficial ni para su legitimación ni para su viabilidad práctica. Además de la creación de las cinco Juntas de Buen Gobierno (JBG) que englobarían de cuatro a siete municipios autónomos cada una y tendrían su sede en centros regionales llamados "caracoles",⁷ se introdujeron otras importantes innovaciones, en particular la separación de la autoridad militar y civil, la canalización de la ayuda externa, y la relación con la población no zapatista en sus áreas de influencia.⁸

Los municipios autónomos difieren entre sí en cuanto a su estructura interna así como en su grado de consolidación. Sin embargo, se pueden delinear unos rasgos generales. Se constituyen con base en comunidades o grupos de familias dentro de comunidades, quienes se definen como bases civiles de apoyo. Dicho de otro modo, los municipios autónomos se definen a base de afiliación política y representan una esfera de influencia más que un territorio continuo. Esto implica que en una misma comunidad o en comunidades vecinas puede haber tanto zapatistas como no-zapatistas, creando una situación bastante compleja. A la cabeza tienen un Consejo Autónomo que por lo regular consta de cuatro personas. Operan varios servicios, que por lo regular incluyen un registro público, un cuerpo encargado de la administración de justicia y resolución de conflictos (el "honor de justicia"), y varios comités responsables de las áreas más importantes de trabajo: educación, salud, producción y comercialización, y tenencia de la tierra. Los y las autoridades e integrantes de dichos comités provienen de las distintas comunidades asociadas al municipio autónomo. Por lo general, la oferta autónoma se

7 Un mapa con la localización global de "caracoles" y municipios autónomos se puede consultar en www.CIEPAC.org/images/maps/caracol03

8 Análisis iniciales fueron ofrecidos por Burguete (2003) y CIEPAC (2003a y b).

ha consolidado más en las áreas de salud comunitaria y educación, pero en algunos casos, entre ellos la región de Altamirano que se discute en seguida, también la administración del acceso a la tierra tomada ha sido muy importante.

Las Juntas de Buen Gobierno coordinan y complementan a los municipios autónomos. Sus funciones incluyen la mediación de conflictos entre municipios autónomos, recibir y dar seguimiento a quejas en contra de los municipios autónomos, y canalizar la ayuda externa de grupos solidarios. Las JBG se forman con integrantes de cada uno de los consejos autónomos y operan desde su sede regional o Caracol. La JBG es asistida por un Comité de Vigilancia que recibe a todos los que acuden a un Caracol, que pueden ser activistas simpatizantes nacionales o internacionales, ONG con propuestas de apoyo, o académicos. En cuestión de la administración de justicia y resolución de conflictos, la JBG es complementaria a los municipios autónomos y retoma los casos que no se han podido resolver al nivel de este. En salud y educación, tiene un papel sobre todo de coordinación y planeación.

El sistema autónomo se mantiene en buena parte con recursos propios. Las autoridades autónomas y los integrantes de los comités no reciben remuneración por sus servicios. En muchas comunidades, parte de los gastos de operación y apoyos a sus representantes salen de los colectivos, que son cultivos o tiendas de la comunidad zapatista local. También los recursos que contribuyen terceros, especialmente ONG y grupos solidarios, son muy importantes. Estos incluyen, entre otras cosas, construcciones para clínicas y escuelas, sistemas de agua potable, proyectos, cursos y pequeños aportes de efectivo.

Como ha quedado entendido, los zapatistas no controlan territorios continuos. Esto implica que en el mismo espacio geográfico operan municipios oficiales y autónomos que se definen por la filiación de la población, o bien con el gobierno o con "la organización" (como se conoce al EZLN regionalmente). En cuanto a la provisión de servicios públicos existe cierta competencia entre ambas estructuras. En los campos de salud, educación, orden público, administración de justicia y gestión de proyectos de desarrollo agropecuario, la oferta autónoma logra desplazar al Estado en cierta medida en lo que concierne a la población civil zapatista. En cuanto a la población en general, la competencia ha sido llamativa sobre todo en la administración de justicia y la resolución de conflictos, servicio que los zapatistas abrieron, a partir de 2003, a todas aquellas personas que desearan acudir. Esto llegó a atraer, en ciertos momentos, a un número considerable de no zapatistas con el anhelo de encontrar justicia. Tal competencia en el ámbito público, más intensa en ciertos momentos y lugares que en otros, implica una compleja dinámica de tensión y oposición tanto como de negociación y cooperación.

Zapatismo y municipio en Altamirano

En lo que sigue, nos enfocaremos sobre la situación de Altamirano, un municipio en el oriente de Chiapas. Altamirano es uno de los municipios oficiales que “convive” —para llamarlo de alguna manera— con varios municipios autónomos zapatistas, entre ellos el llamado 17 de Noviembre, uno de los municipios autónomos más fuertes y consolidados de Chiapas.⁹ La sede de 17 de Noviembre y de la Junta de Buen Gobierno se instalaron a escasa distancia de la cabecera municipal. En Altamirano se dio además un proceso de apropiación indígena del gobierno municipal hasta entonces detentado por grupos mestizos de la cabecera. Este proceso ha estado marcado por la presencia zapatista y algunos de sus actores centrales provienen de este movimiento.

Altamirano es una de las puertas de entrada a las cañadas de la Selva Lacandona, la región que fue cuna y principal bastión del EZLN. Junto con los dos municipios vecinos, Ocosingo y Las Margaritas, Altamirano constituye lo que se llegó a conocer como la zona de conflicto, concepto manejado mucho al principio del levantamiento, pero que en la actualidad ya no corresponde con la zona de presencia zapatista (esta se ha extendido a otras partes pero también fragmentada). De estos tres municipios Altamirano es el más pequeño. Tiene una población total de unos 22 mil habitantes, de la cual casi la tercera parte vive en la cabecera (Altamirano), mientras el resto lo hace unos 140 poblados rurales (datos de 2000). Según las estadísticas oficiales, un poco menos del 70 por ciento de los habitantes del municipio son indígenas, en su mayoría hablantes del tseltal, el resto hablantes del tojolab'al, aunque existe también una buena proporción que domina ambas lenguas, aparte del castellano.¹⁰ En el territorio del municipio se definen cinco zonas según criterios geográficos, que forman la base para el trabajo de gestión del municipio y las dependencias gubernamentales. Junto con muchos otros municipios rurales de Chiapas, que igualmente tienen una alta presencia de población indígena, Altamirano es clasificado con un índice de muy alta marginalidad, lo cual quiere decir que muchas localidades no cuentan con los servicios básicos (camino, luz, agua, clínicas, etc.) y presentan altos índices de mortalidad infantil y analfabetismo, entre los más significativos.

Al igual que en los casos de Ocosingo y Las Margaritas, la cabecera de Altamirano se ubica en lo que era la antigua franja finquera, una zona de propiedades privadas (fin-

9 La misma región ha sido también estudiada por Alejandro Cerda (2003) y Mateo Mier y Terán (2004).

10 Datos proporcionados por el Ayuntamiento, con base en estadísticas del INEGI. Tanto el tseltal como el tojolab'al son lenguas de la familia mayense, al igual que otras lenguas habladas en Chiapas como el tsotsil y el ch'ol.

cas) que bordeaba las tierras de la Selva Lacandona.¹¹ A partir de la década de 1940 las grandes propiedades de esta región empezaron a ser afectadas por la reforma agraria y se establecieron ejidos y rancherías junto a las fincas, en algunos casos reemplazándolas, en otros conviviendo con ellas.¹² En la misma época empezó un proceso de migración de los peones (trabajadores residentes en las fincas, muchos de ellos indígenas), selva adentro, donde establecieron poblados y colonizaron tierras. A partir de entonces (años cuarenta), hubo un fuerte crecimiento poblacional en las zonas rurales, especialmente indígena. Sin embargo, el control del gobierno municipal (el ayuntamiento) quedaba en manos de una elite relativamente pequeña de comerciantes y ganaderos del centro de la cabecera. Esta situación cambiaría drásticamente a partir del levantamiento zapatista.

Altamirano fue un municipio con fuerte presencia zapatista desde antes de 1994. Fueron sus comunidades rurales indígenas las que mayoritariamente engrosaron las filas zapatistas durante su fase de clandestinidad. Fue cuna de la Alianza Nacional Campesina Independiente Emiliano Zapata, ANCIEZ, unión campesina que generalmente se ha considerado como el brazo visible del EZLN cuando este era todavía un movimiento clandestino. El primero de enero de 1994 Altamirano fue ocupado por militantes zapatistas, al igual que San Cristóbal, Las Margaritas y Ocosingo. Los zapatistas tomaron la presidencia municipal y paralizaron la cabecera durante cuatro días, pero se retiraron antes de la entrada del ejército mexicano.

En Altamirano, “la guerra”, como se le refiere localmente, tuvo una expresión de desagravio de los pobres frente a los ricos. Muchas de las familias ladinas del centro se sentían amenazadas. No se atrevían a salir de sus casas y esperaban con ansiedad la llegada de los militares. Muchos de ellos perdieron sus ranchos,¹³ que fueron ocupados por grupos zapatistas en los primeros meses de 1994.¹⁴ De la población más bien pobre de las comunidades rurales, pero también de los barrios de la cabecera, muchos

11 Las grandes propiedades en Chiapas se conocen como fincas. En la región de Altamirano podían llegar a tener miles de hectáreas y estaban dedicadas a la ganadería y el café, sobre todo. A raíz del proceso de reforma agraria se dio un proceso de fragmentación de estas propiedades, así como de intensificación y capitalización de las propiedades restantes, comúnmente conocidas como ranchos. La misma cabecera de Altamirano se asentó sobre una finca, la de San Carlos.

12 La reforma agraria mexicana recibió un fuerte impulso bajo el mandato del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940).

13 Propiedades privadas de varias decenas a varias centenas de hectáreas, dedicados sobre todo a la cría de ganado, y a plantaciones de café y muchas veces remanentes de las grandes propiedades de antaño. Ver nota previa.

14 Con 199 predios ocupados (sumando 19.200 hectáreas) Altamirano fue de los municipios más afectados por las tomas en términos relativos (Villafuerte *et al.* 1999: 354, 135).

se sentían atraídos por los zapatistas. De aquellos que no eran aún parte del EZLN, un buen número se incorporó en el transcurso de 1994 (a partir del 1997 el número de simpatizantes bajó nuevamente). El poblado conocido como Ejido Morelia, localizado a nueve kilómetros de la cabecera, fue entonces uno de los principales bastiones zapatistas. Allí se estableció el municipio autónomo zapatista 17 de Noviembre, que se convertiría después en el centro de gravitación de la Junta de Buen Gobierno correspondiente al Caracol IV.¹⁵ El levantamiento conllevó fuertes tensiones, especialmente en los primeros cinco años. En respuesta a la fuerza zapatista, Altamirano fue fuertemente militarizado. Se estableció un cuartel militar en las afueras de la cabecera y era común la presencia de soldados en el centro y transitando los caminos rurales.

Como se expuso más arriba, conforme los municipios autónomos ganaban más peso en el proyecto político zapatista, estos se fueron institucionalizando en forma de estructuras paralelas y en resistencia al gobierno mexicano. Sin embargo, en los primeros años del levantamiento esto no fue aún tan claro. No se había establecido un formato único para los municipios autónomos y estos se fueron desarrollando de maneras diversas, según el contexto específico en que se encontraban. También las relaciones con los municipios oficiales o constitucionales tomaban varias formas, con distinto grado de distanciamiento. Fue solamente después del 1997/1998 —en el contexto del fracaso del diálogo de paz y la intensificación de la represión— que los municipios autónomos se fueron definiendo como necesaria y exclusivamente paralelos a los municipios existentes. En el caso de Altamirano a inicios del levantamiento, en el periodo entre 1995 y 1997, se produjo una suerte de alianza entre el partido de la oposición izquierdista PRD (Partido de la Revolución Democrática) y los zapatistas, que permitió a ese partido la victoria electoral en las elecciones locales de 1995. Los puestos de la planilla se repartieron entre el PRD y el EZLN, quien puso el candidato para presidente municipal y varios regidores, mientras el PRD puso el síndico y los demás regidores. El candidato zapatista fue una persona hablante del tseltal, proveniente de una comunidad rural, quien se había formado como catequista y promotor de salud y se había integrado a las filas zapatistas como base civil de apoyo en los primeros meses de 1994. La fuerza zapatista en el municipio era decisiva para producir la victoria electoral del PRD; histórica por ser la primera vez que un partido

15 Las instalaciones del municipio autónomo 17 de Noviembre y después del Caracol IV se construyeron en tierras cedidas por Ejido Morelia. El poblado después se dividió pero hasta la fecha esto no ha amenazado seriamente la permanencia zapatista en dichas tierras.

de oposición le lograba arrebatar el control de la presidencia municipal al PRI.¹⁶ Al dar este apoyo electoral, los zapatistas de la región de Altamirano se salían del patrón general de abstención que era política oficial zapatista (Wilibald Sonnleitner, *com. pers.*). Los motivos, según me comentó uno de los zapatistas de Altamirano en entrevista, tenían que ver con la fuerte represión que sufrían las comunidades zapatistas en aquel entonces. A su juicio, el presidente municipal en funciones, identificado con los intereses de los rancheros y comerciantes, jugaba un papel importante en ello y consideraron que una persona más cercana a la lucha zapatista podría contribuir a mejorar la situación.

Durante dos años el PRD gobernó con el aval zapatista. Durante estos años, según cuentan observadores, los límites entre gobierno municipal y las divisiones regionales del EZLN eran bastante fluidos.¹⁷ Si bien los zapatistas no podían aceptar proyectos del gobierno bajo la política zapatista de resistencia mencionada, el ayuntamiento frecuentemente los apoyaba, por ejemplo, con camiones para trasladarlos a reuniones o marchas, y en algunos casos el presidente municipal usaba su influencia para denunciar el hostigamiento a poblados zapatistas. Sin embargo, la alianza no estaba libre de tensiones y a raíz de una serie de sucesos, que incluían acusaciones de fraude y mal manejo, los zapatistas se desentendieron del presidente municipal. Este renunció al cargo medio año antes de que cumpliera su término, siendo sustituido por alguien de su mismo partido.

Para las elecciones de 1998 los zapatistas de Altamirano se prepararon nuevamente para competir en las elecciones junto al PRD, pero esta vez buscaron un candidato con más trayectoria dentro de “la organización”, ya que consideraban que esto le había faltado al anterior. Pero a raíz de las dificultades en el diálogo, por la falta de cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés, el EZLN endureció su postura de resistencia y rechazo al sistema político mexicano e insistió en la política de no votar. Por esta razón antes de las elecciones el EZLN sacó un lineamiento en el sentido de que a sus bases no les estaría permitido participar en los comicios. Se me comentaba en una entrevista: el EZLN mandaba que “la organización y los partidos políticos cada quien tenía que ir por su propio camino”. Buena parte de las bases en la región de Altamirano siguieron este lineamiento, si bien otros no, y el resultado fue que el candidato zapatista/PRD perdió y

16 Es importante señalar que en México la participación en las elecciones se reserva a los partidos políticos, lo cual implica que si alguna organización social o política quiere tener incidencia, necesariamente se tendrá que aliar a uno de los partidos.

17 Agradezco a Mariana Mora esta observación.

se volvió a instalar el PRI en el palacio municipal.¹⁸ Esta vez, los sucesos en Altamirano siguieron la misma tendencia de otras regiones indígenas, donde la abstención zapatista se tradujo en una regresión electoral del PRD (Viqueira, 1999).

Desde 1998 a la fecha los zapatistas de Altamirano han persistido en la no-participación electoral y han dejado de buscar incidir sobre quien controla la presidencia municipal. En vez de ello, se concentraron en el desarrollo de sus estructuras autónomas. Después de los años difíciles de represión y hostigamiento la alternancia de poder en el nivel federal y en Chiapas ofreció condiciones más favorables. Pudieron ampliar la oferta de servicios y la infraestructura material, en especial en educación y salud, áreas en que el municipio autónomo 17 de Noviembre había sido fuerte desde el principio y que ahora se buscaba extender a todos los municipios autónomos del Caracol IV. Se creó otro municipio autónomo a partir de la división del de 17 de Noviembre. El nuevo municipio, Vicente Guerrero, está compuesto en su mayoría por tojolab'ales quienes en el de 17 de Noviembre constituían una minoría frente a los tseltales. A partir de 2003 pusieron en marcha la Junta de Buen Gobierno que abarca varios municipios autónomos más.

No obstante su distanciamiento, también después de 1998 los zapatistas siguieron teniendo impacto sobre el gobierno municipal oficial de Altamirano. El efecto más notable fue la mayor presencia de indígenas en el gobierno municipal, como consecuencia directa e indirecta del levantamiento. Entre las personas que alcanzarían puestos de autoridad municipal en Altamirano se encontraban varios ex zapatistas, entre ellos un carismático ex líder de 17 de Noviembre. Tanto para estos individuos como para la población indígena en general, el ideario zapatista y su crítica sobre el mal gobierno siguen sirviendo como referente importante.

Indígenas al poder en Altamirano

Con los municipios autónomos y las Juntas de Buen Gobierno los zapatistas construyeron una esfera de poder alternativa operada por, y sirviendo a, aquellos que habían sido marginados del poder oficial. Dicha experiencia ha tenido una gran importancia práctica y simbólica en Chiapas, no solo para los mismos zapatistas sino también para aquellos indígenas no zapatistas o que dejaron de participar en el movi-

18 Sí se incorporó como regidor a aquella administración al obtener el permiso de los zapatistas de la región para aceptar ese cargo. El PRD por su parte no se ha repuesto de la pérdida de 1998. Quedó diezmado desde que uno de los dirigentes de ese partido se vio involucrado en el asesinato de un líder zapatista.

miento rebelde. Prácticamente, la autonomía incide en el espacio público con una oferta alternativa de instituciones y servicios. En el plano simbólico, es la demostración de que los indígenas pueden ser y hacer gobierno y que este no es ni debe ser el campo privilegiado de elites ladinas. En el contexto de Altamirano esta noción fue abrazada por ex o no zapatistas quienes buscaron superar su posición marginal en la política local. Líderes indígenas, algunos de ellos ex zapatistas, se aliaron con otros actores políticos para acceder al poder municipal y compitieron en las elecciones locales por distintos partidos políticos. Siguiendo la experiencia de gobierno PRD-zapatista en Altamirano (1995-1997) hubo cierto reflujo en la presencia indígena en el gobierno municipal oficial, pero después se produjo lo que se podría llamar una paulatina indianización del mismo.

La administración municipal 2002-2004 del PRI estuvo encabezada por un ladino del centro, un comerciante y maestro de primaria, pero su equipo incluía varios hombres indígenas provenientes de las distintas zonas rurales del municipio en calidad de regidores u otros colaboradores. Entre ellos hubo varios ex zapatistas, uno de ellos un conocido ex líder de Morelia. La clase política ladina calculaba que la inclusión de indígenas en el ayuntamiento ayudaría a restablecer cierto grado de gobernabilidad y de legitimidad para el gobierno municipal —y con esto, para el gobierno estatal— en el campo. A través de estos individuos, el presidente municipal buscaba establecer una presencia gubernamental y canales de comunicación con las distintas zonas del municipio. Cada uno de los regidores provenía de, y contaba con, apoyo en una de las cinco regiones geográficas en que se divide el municipio, y lo representaba ante la presidencia municipal. Los regidores de procedencia indígena fueron nombrados por sus respectivas regiones: “Cada zona proponía quién se iba a quedar, para que vea para el bien de su zona”, comentó uno de ellos (un tojolab'al). Con la ayuda de los ex zapatistas el presidente municipal esperaba también lograr una comunicación con los rebeldes. Se apoyó en los regidores indígenas para mediar en conflictos entre grupos de distintas filiaciones políticas, en particular entre zapatistas y antizapatistas. Esto se volvió crucial para evitar confrontaciones violentas. Al respecto, uno de ellos comenta: “El profesor Armando [el presidente municipal] tenía esta disposición: ustedes vayan a verlo, vayan a hablarles, lo que ustedes acuerdan yo voy a apoyar”.

Esta etapa, de 2002 a 2004, abrió nuevos espacios para actores indígenas en el gobierno municipal. Hacia el final del trienio quedaba claro que los indígenas ya no estaban dispuestos a ceder estos espacios y renunciar a la presidencia. En las elecciones

locales de octubre de 2004 la contienda electoral estaba casi completamente dominada por candidatos indígenas, representando a cuatro partidos políticos diferentes. Si bien las planillas incluían también a mestizos, los puestos más protagónicos eran ocupados por indígenas. En los meses previos a las elecciones se rumoraba en todas partes que “la gente ya no tolera un ladino” y “la gente solo acepta un indígena”. Uno entre muchos comentarios similares que escuché (y que además apunta a la confluencia de las nociones de lo indígena y lo campesino en el contexto de esta región, ver Mattiace, 2003): “Lo que piensa la gente ahora es que va a entrar puro campesino. Va a gobernar puro campesino”.

El proceso anterior a las elecciones fue muy turbulento. Tras las elecciones internas el PRI se fracturó debido a que los precandidatos perdedores, no satisfechos con los resultados, se lanzaron por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). El candidato del PVEM era un indígena tojolab'al, establecido en una comunidad rural, con amplia experiencia en la organización y el comercio, habiendo lanzado entre otras cosas un aserradero cooperativo y otro privado. En octubre de 2004, la victoria electoral la llevó el mismo PVEM y Altamirano llegó a tener su primer presidente municipal tojolab'al. El equipo de regidores y colaboradores incluyó tanto a tojolab'ales y tseltales como a mestizos; entre ellos un comerciante, dueño de una ferretería, quien se encargaría de Obras Públicas.

La victoria de este candidato marca también el mayor peso de las comunidades rurales en la política municipal, tradicionalmente dominada por la cabecera. En Altamirano vemos entonces reflejado lo que Araceli Burguete llamó “la rebelión de las comunidades”, en contra de los centros tradicionales del poder (Burguete, 1998). Lo que se había visto ya en el periodo 2002-2004, con la presencia de regidores indígenas provenientes de las comunidades, se enfatiza con la llegada de una persona campesina a la presidencia. El presidente electo era, a ojos de muchos habitantes de Altamirano, por ser de una comunidad y parcialmente campesino, el más indígena de los candidatos. Otros candidatos, hablantes de una lengua indígena pero que vivían desde hacía tiempo en la cabecera y que tenían una profesión (enfermero o maestro por ejemplo) los consideraban menos indígena (si bien no faltaba quienes discutían tal afirmación). La emancipación política de las comunidades rurales en el escenario local conlleva discusiones acerca de marcadores étnicos e implica cierta reinención de la etnicidad. En este mismo sentido, muchos de los tseltales me decían que consideraban más importante que el presidente fuera un indígena de que fuera un tojolab'al, apuntando que “es lo mismo, somos indígenas”.

Etnicidad y ejercicio del poder

En Altamirano, el mayor protagonismo indígena en la política municipal abrió ciertas expectativas acerca de mejoras en el desempeño del gobierno municipal pero estas fueron acompañadas también de una buena dosis de escepticismo. En general, se sentía que tener a un presidente municipal y regidores indígenas le daría un carácter especial al ejercicio del poder, haciéndolo potencialmente más responsivo a las necesidades indígenas y más sensible hacia las diferencias culturales. A la vez, sin embargo, se consideraba que la presencia de indígenas en los puestos de poder no garantizaba necesariamente más eficacia en el trabajo, ni menos corrupción. Se expresaban dudas acerca de la medida en que el nuevo equipo iba a superar los viejos y muy resentidos vicios del gobierno municipal. El escepticismo se alimentaba del hecho que, en contraste con varios otros municipios de la región, el candidato electo y su equipo no se distinguían con una propuesta progresista de trabajo. Al contrario, su cambio al PVEM después de haberse identificado por muchos años con el PRI, afectaba su credibilidad. Vemos entonces que a nivel local se ponen a dialogar la cuestión étnica con factores como la identidad política, la trayectoria personal y la calidad moral.

La nueva etapa en la vida del municipio llevaba entonces a reflexiones acerca de la relación entre etnicidad y praxis política. Las consideraciones se movían en dos planos. Por un lado, el del trato hacia los indígenas que acuden a la presidencia y, por otro, el de la calidad del trabajo (el trabajar bien). Muchos de mis interlocutores esperaban que una mayor presencia indígena en el centro del poder mejoraría el trato hacia indígenas. Un comentario de una persona tojolab'al sirve de ejemplo:

Un indígena sabe mejor qué es lo que es importante para los indígenas, que es lo que necesitan, los ayudaría más, los apoyaría más... Un ladino siempre ayudaría más a su propia gente.

Otro comentario (de una persona que trabajaba en la presidencia en el periodo 2002-2004) fue:

Yo creo que nosotros que somos campesinos, indígenas, pues la gente que llega y que habla un idioma, les tratamos tal vez un poco mejor. En eso sí hay un cambio. [...] Atendemos un poco mejor a nuestra gente indígena que un kaxlan.

Se escucha en esto el eco de la experiencia común y muy dolorosa de los campesinos indígenas en su contacto con instancias del gobierno, que ha estado marcada por el maltrato y la humillación y el saberse indefensos ante un laberinto burocrático hostil.

Esta experiencia histórica explica justamente porqué el énfasis zapatista en el respeto y la dignidad como elementos cruciales del buen gobierno ha tenido tanta resonancia entre la población indígena (véase tb. Van der Haar 2005b).

En cuanto al trato, la experiencia del periodo 2002-2004 con mayor presencia de indígenas en la presidencia municipal ya mostró algunos cambios. Uno de los regidores, un tojolab'al, explica cómo buscaban mejorar la atención hacia la gente de las comunidades:

Le dijimos desde un principio al profesor [el entonces presidente municipal]: Si entra primero un indígena, atiéndanlo primero, no tu compañero kaxlan que puede entrar. Conforme llegan hay que atender. Y así lo hizo.

Otro regidor, tseltal, comenta que se hizo un arreglo especial para atender a las personas de las comunidades, quienes dependen del transporte que regresa a las comunidades a mediodía:

Había un trato [acuerdo], que a las comunidades alejadas se les atiende en la mañana, y a los de cerca y los de la cabecera en la tarde.

Además, muchos comentaron que el poder usar la lengua materna puede reducir el sentimiento de angustia y vulnerabilidad, especialmente de personas que no tratan con funcionarios diariamente.

El gobierno municipal es juzgado también en términos de su desempeño en el ejercicio del poder, el "trabajar bien". Salía una y otra vez en las conversaciones que era importante no solo que las autoridades fueran indígenas, sino que además trabajen bien. En este término confluye una gama de significados, que incluye el respeto a principios éticos así como la capacidad efectiva de responder a las necesidades materiales de los barrios pobres y las comunidades rurales. Altamirano, como muchos otros municipios de Chiapas, registra altos índices de marginalidad, y gran parte de la población no tiene acceso a servicios básicos en educación, salud e infraestructura. En el imaginario local, tanto de la población como de funcionarios, la tarea central del municipio es de combatir estos problemas. En esta concepción, una de las tareas centrales del gobierno local son "las obras" (caminos, escuelas) y "los proyectos" (de vivienda, agricultura y ganadería, etc.). La realización de obras y proyectos en respuesta a algunas de las necesidades materiales de las bases de apoyo es importante también en el zapatismo, financiadas con ayuda de ONG nacionales e internacionales y por donaciones de grupos solidarios de Europa y los Estados Unidos.

"Trabajar bien" significa no solo que el ayuntamiento pueda atender muchas de las peticiones de la población, sino también que esto se haga sin tardanzas, confusiones e incumplimiento. Existe una preocupación constante porque el gobierno no cumple, una desconfianza que persiste también ante mandatarios indígenas. El presidente municipal electo tojolab'al (quien asumió su cargo en diciembre de 2004), estaba como "a prueba" y si no cumplía las expectativas la búsqueda de candidatos iría en otra dirección la próxima vez. A mi pregunta sobre qué espera del entonces recién electo presidente municipal, una persona tojolab'al comenta, resaltando su vínculo con todo el área tojolab'al:

Si trabaja bien la zona tojolabal, puede ser que la próxima vez se va a buscar de esta zona nuevamente. Pero depende mucho del trabajo. Si no trabaja bien, ahí va a entrar otro partido, o van a buscar uno del pueblo".

Muchos de los zapatistas de la región de Altamirano fueron sumamente críticos de todos los candidatos en las elecciones de 2004. Consideraban a todos ellos, indígenas o no, como representantes de una "vieja política" que no ofrecían mucha perspectiva de cambio. Uno de ellos comenta:

No importa qué partido, es lo mismo. Solo se van con otro partido por interés propio. Su corazón no cambia. No importa si se llama RI, PAN o PRD. Esto se contrasta con el zapatismo, donde uno no está por interés personal sino por ideales: La organización no es como un partido político. Te puedes cambiar fácilmente de un partido a otro según la oferta. [...] Pero la organización no, quiere que estés convencido, con todo tu corazón.

En términos generales, el zapatismo es postulado como una alternativa radicalmente distinta que busca una nueva manera de organizar el poder, construida desde abajo. El zapatismo se distingue, así, por su carácter revolucionario más que por ser indígena. De acuerdo a la línea oficial, actores zapatistas se mantienen al margen de todo aquello relacionado con las campañas electorales. Sin embargo, encontré a los zapatistas de las comunidades cercanas a la cabecera de Altamirano muy al corriente de las dinámicas (pre)electorales que comentaban con cierto gusto ya que veían confirmadas muchas de sus críticas.

El "buen gobierno" en el contexto local

El levantamiento zapatista y el énfasis de los zapatistas en el "buen gobierno" han contribuido a que esta noción se haya generalizado en Chiapas. Los zapatistas vincu-

laron el buen gobierno a la equidad, el respeto, y la justicia social, dotándolo así de un significado radical. En los municipios autónomos las Juntas de Buen Gobierno buscan dar forma práctica a este ideal y desarrollar formas de gobierno que sean responsables, participativos y transparentes. Han resumido su propósito en una fórmula compacta pero muy llamativa: “mandar obedeciendo”, que se refiere a que la autoridad se pone al servicio de los gobernados y no al revés. Las JBG mismas se introdujeron, entre otras cosas, para asegurar que las autoridades a nivel de los municipios autónomos cumplieran con los principios de gobierno responsable y honesto.¹⁹ Su creación marcó también un cambio de discurso, de la autonomía como una forma de gobierno que importa a los indígenas, al buen gobierno que es una preocupación ampliamente compartida.

A diez años del levantamiento zapatista, el “buen gobierno” se ha convertido en un concepto alrededor del cual la gente en Chiapas se moviliza y que se ha vuelto parte importante del paisaje político. En Altamirano, ante este contexto, todos los (pre)candidatos en las más recientes elecciones municipales se sentían obligados a expresar su intención de superar la corrupción, el favoritismo y el autoritarismo, y hacer propuestas más o menos concretas en esta dirección. Escuché varios propósitos, por ejemplo, para involucrar a las comunidades en la planeación de obras públicas y proyectos de desarrollo o para crear mayor transparencia en la distribución de fondos. De esta manera, bajo diferentes términos, como “gobierno democrático”, “trabajar bien” o “respeto”, la idea de “buen gobierno” se ha vuelto parte de las disputas políticas locales. Entre la población el actuar de autoridades es evaluado en esos términos. De manera algo paradójica, esto resulta también en críticas a los zapatistas, quienes en ocasiones son acusados de autoritarismo o abuso de poder hacia familias y comunidades no zapatistas. En este sentido, se criticó a los representantes locales zapatistas por no cumplir en la práctica los lineamientos de buen gobierno que el movimiento dice promover. Un señor, indígena, quien en su comunidad se había enfrentado en distintas ocasiones con la fracción zapatista, relata sus experiencias frustrantes en conseguir el permiso zapatista para la construcción de una carretera a la localidad:

Y a mí me dijeron, tal día te vamos a dar el permiso, pero no era cierto. Y yo les dije: pero ustedes critican al gobierno, dicen que no trabaja bien, que es mal gobierno, pero mira que me hicieron ustedes, cuántas vueltas me di para resolver esto y nunca me dieron el permiso.

19 Las consideraciones que motivaban las Juntas de Buen Gobierno y sus funciones previstas fueron explicadas por el Subcomandante Marcos en una serie de comunicados que salieron en la prensa mexicana en agosto de 2003 bajo el título “La treceava estela”.

Otra persona, con experiencias similares, lo expresa así: “A mí me parecía muy bueno lo de ‘buen gobierno’ pero eso, lo que están haciendo, ¿es buen gobierno?”

En la noción de buen gobierno tal como es manejado al nivel local confluyen múltiples agravios y anhelos. Su significado engloba referencias a la capacidad de gestión y la ética en el ejercicio del poder. No es un concepto abstracto sino que está conectado a las realidades vividas y las condiciones de marginación. La capacidad de gestión se traduce en obras infraestructurales y proyectos productivos, cuya importancia en el contexto de Chiapas ya se explicitó. La noción de buen gobierno refiere también a que las obras y proyectos se gestionen de manera eficaz, transparente y equitativa, sin favoritismo político. Cabe señalar que a pesar del derrame de recursos que se ha desatado sobre Chiapas a partir del levantamiento, las posibilidades reales que tienen los municipios de responder a las necesidades son limitadas. Como comentaba uno de los regidores de la administración 2002-2004, “Estos tres años hubo un gobierno que ha abierto sus oídos. Pero no ha podido y no puede satisfacer todas las necesidades de los indígenas. Son enormes, ancestrales”.

El buen gobierno en la forma en que se entiende entre indígenas no coincide con un gobierno por usos y costumbres o tradicional. Autoridades e instituciones de arraigo entre la población pueden contribuir a la legitimidad del ejercicio del poder, así como a su capacidad práctica de actuar, por ser aceptadas y ensayadas, pero la búsqueda del buen gobierno incluye también la revisión crítica de formas tradicionales y la introducción de innovaciones. En la disputa por la presidencia municipal oficial de Altamirano no se jugaba la carta de los usos y costumbres. Más bien, lo que se enfatizaba era que se buscaba ofrecer a los indígenas las bondades de un gobierno apegado a los principios de la democracia, la honestidad y la inclusión. Esto no excluye la posibilidad de que —como es el caso también en la actualidad—, en el ejercicio de la gestión operen autoridades e instituciones tradicionales como son, en esta parte de Chiapas, el comisariado ejidal y la asamblea. También los zapatistas se apoyan, en parte, en instituciones tradicionales que a la vez son revisadas. En la operación de las estructuras autónomas juegan un papel central la concepción de la autoridad como un servicio a la colectividad (“cargo”) y la asamblea como espacio de representación y actuación (*performance*) de la comunidad, de debate y toma de decisiones y de retroalimentación entre los distintos niveles del gobierno autónomo. Pero a la vez, ha habido un cuestionamiento, inicialmente desde el liderazgo zapatista, ahora más generalizado, de la exclusión de mujeres de la asamblea y de puestos de autoridad. En los últimos años, más mujeres han asumido posiciones de autoridad en la estructura autónoma. Otro ejemplo es el de cómo en los procesos loca-

les de resolución de conflictos y administración de justicia, por un lado siguen siendo cruciales los mecanismos tradicionales de reconciliación y castigo, mientras por otro se han retomado nociones de derechos humanos.

En el contexto multiétnico del oriente de Chiapas, el buen gobierno ha sido también conectado al respeto a la diversidad cultural. Los zapatistas han enfatizado la necesidad de respeto a la diversidad, capturado en otro de sus lemas que ha dado la vuelta al mundo: "un mundo donde quepan muchos mundos". Encontramos una preocupación similar entre indígenas no zapatistas quienes consideran que el gobierno municipal debe promover el respeto, el trato igualitario y la no-discriminación. Uno de los regidores de la administración 2002-2004 comentó al respecto:

Se tiene que respetar la ley. El respeto tiene que ser parejo. [Un presidente indígena] tampoco podrá favorecer solo a los indígenas. Si llega primero el kaxlan, tampoco lo puede hacer a un lado. Es que tenemos el mismo derecho. Hay que respetar tanto al kaxlan como al pobre.

En este énfasis en la igualdad podemos reconocer un rechazo a las prácticas de favoritismo y exclusión que han marcado la política local.

Reflexiones finales

El impacto que la experiencia zapatista ha tenido sobre el gobierno local en Chiapas presenta dos dimensiones que he querido resaltar con las dos citas al inicio de este trabajo. Por un lado, la población indígena ha empezado a exigir un gobierno responsable y responsivo; por otro lado, ha buscado mayor participación en el poder. Esto ha tenido repercusiones sobre cómo el poder es organizado, imaginado y disputado en los contextos locales. En este artículo he descrito como, para el caso de Altamirano, el levantamiento zapatista no solo llevó a la creación de una estructura paralela mediante municipios autónomos y Juntas de Buen Gobierno que sirven de referencia sobre la capacidad indígena de gobierno, sino que también llevó a un mayor protagonismo indígena en la política local y la instalación, a fines de 2004, de un presidente municipal indígena. En las narrativas locales de estos sucesos, se ponen a dialogar nociones de etnicidad, moralidad en el ejercicio del poder y capacidad de respuesta a las necesidades de la población. Para terminar este artículo, quisiera reflexionar sobre esta indianización de la praxis y los espacios políticos y las luchas por el poder en los ámbitos locales.

Vemos en el caso de Altamirano que el mayor protagonismo indígena en la política local se ha traducido en una todavía modesta indianización de la praxis política;

por ejemplo, en la manera en que los funcionarios reciben a la población. Este es un aspecto que merecería más atención. Análisis más detallados podrían revelar hasta qué punto el encontrarse entre indígenas facilita a los indígenas el acceso al espacio estatal y aparato burocrático y reduce la distancia cultural frente a las autoridades. Uno podría suponer, por ejemplo, que conforme el gobierno municipal se convierte en un espacio más indígena, esto implica también que los y las indígenas se mueven en un espacio más favorable, donde los códigos culturales y las reglas del juego les son más familiares y donde confrontan menos el racismo institucionalizado, pero faltaría examinar esto empíricamente. Por ejemplo, ¿en qué medida los pequeños cambios en la praxis diaria de la gestión, como los mencioné para el caso de Altamirano, marcan un cambio sustancial en como se relacionan indígenas y gobierno local?

También se indianizan los imaginarios políticos. Como vemos en Altamirano, estos imaginarios son complejos e incluyen consideraciones de múltiples matices acerca de las realidades vividas, las necesidades materiales y la dignidad humana. No encontramos una fijación sobre la tradición o los usos y costumbres, sino que se busca formas de gobierno que conduzcan a la realización de una ciudadanía indígena más completa. Dignidad, respeto, y responsabilidad son palabras clave del gobierno que los indígenas se imaginan. En este sentido, la alternativa zapatista deriva su legitimidad en parte por ser generada y sostenida por indígenas, los marginados del poder, pero en última instancia por su propuesta de gobierno. Uno de los desafíos analíticos que se nos presenta es entender cómo la condición étnica, en cuanto experiencia vivida en un contexto local específico, se expresa en los proyectos políticos generados entre indígenas, y cómo esta se vincula con, y traduce a, nociones de ciudadanía.

Conforme se indianiza la lucha por el poder, como fue el caso en Altamirano, se hace evidente que las identidades étnicas y las identidades políticas no coinciden, o dicho de otro modo, que las identificaciones políticas cruzan las identificaciones étnicas. Alrededor de las elecciones, las confrontaciones se dieron entre distintos grupos políticos que aglutinaban tanto gente tseltal como tojolab'al y mestiza. Cada grupo tenía su mayor base de apoyo en una zona geográfica más que en otra, pero esto era relativo; era común que distintos grupos en las comunidades apoyaran distintos candidatos. En la misma vena, la autonomía zapatista representa otra opción política que difiere de las demás no por ser más indígena sino por su carácter revolucionario, más radical en sus metas y más crítico del sistema político en México. Los zapatistas se consideran indígenas portadores de un proyecto político específico que va más allá de distinciones étnicas. Lo anterior sugiere que debemos revisar y refinar nociones de movilización étnica. Los

indígenas son un actor político compuesto y su movilización comprende dinámicas complejas de filiación y fisura en las que entran en juego otros factores, además de la identidad étnica, mismos que incluso pueden llegar a eclipsarla. Asimismo, en este proceso, se van poniendo en debate las categorías étnicas y se van construyendo nuevas identidades étnico-políticas.

Bibliografía

BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli

- 2003 "Las Juntas de Buen gobierno: otras autonomías de facto son posibles", *Memoria*, 177 (noviembre), <<http://www.memoria.com.mx/177/burguete.htm>>.
- 2002 "Procesos de autonomía de facto en Chiapas: nuevas jurisdicciones y gobiernos paralelos en rebeldía", en S.L. Mattiace, R. A. Hernández Castillo y J. Rus (eds.) *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*. México DF: CIESAS & IWGIA, pp. 269-317.
- 1998 "Poder local y autonomía en Chiapas: rebeliones comunitarias y luchas municipalistas", en M. E. Reyes Ramos, R. Moguel y G. Van der Haar (eds.) *Espacios disputados: transformaciones rurales en Chiapas*. México DF: UAM / ECOSUR, pp. 239-276.

BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli y Xóchitl Leyva Solano

- 2004 "Introducción general", en Burguete Cal y Mayor y Leyva Solano (coords.) *Estudios monográficos: nuevos municipios en Chiapas*, vol. I. Tuxtla Gutiérrez: Gobierno del Estado de Chiapas, pp. 11-22.

CERDA, Alejandro

- 2003 "Desafíos del espacio público en los municipios autónomos zapatistas", *Memoria*, 177, noviembre.

CIEPAC

- 2003 (a) "Las Juntas de Buen Gobierno: autonomía y gobernabilidad no estatal", *Boletín*, 379, en <<http://www.ciepac.org/bulletins>>.
- 2003 (b) "Para entender al EZLN (I y II)", *Boletín* 380 y 381, en <<http://www.ciepac.org/bulletins>>

DAGNINO, Evelina

- 1998 "Culture, citizenship, and democracy: changing discourses and practices of the Latin American Left", en S. E. Alvarez, E. Dagnino y A. Escobar (eds.) *Cultures of politics, Politics of cultures: re-visioning Latin American social movements*. Boulder: Westview Press, pp. 33-63.

FRANCO, Moisés

- 1999 "El debate sobre los derechos indígenas en México", en W. Assies, G. van der Haar y A. Hoekema (eds.) *El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 119-148.

HENRÍQUEZ ARELLANO, Edmundo

- 2000 "Usos, costumbres y pluralismo en Los Altos de Chiapas", en J.P. Viquiera y W. Sonnleitner (eds.) *Democracia en tierras indígenas: las elecciones en Los Altos de Chiapas (1991-1998)*. México DF: CIESAS /COLMEX/IFE, pp. 29-60.

HERNÁNDEZ ARELLANO, Ricardo y Ana María Para

- 1999 "Ocosingo: poder local y buen gobierno: la experiencia del concejo municipal plural ampliado, en A. Burguete (ed.) *México: experiencias de autonomía indígena*. Copenhague: IWGIA, pp. 261-280.

HERNÁNDEZ CASTILLO, Rosalva Aída

- 2002 "Entre la resistencia civil y el rechazo silencioso: Distintas respuestas de los campesinos mames a la rebelión zapatista", en S.L. Mattiace, R. A. Hernández y J. Rus (eds.) *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*. México DF: CIESAS & IWGIA, pp. 125-156.

HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis

- 1998 "Serpientes y escaleras: los avatares de la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena", en L. Hernández Navarro y R. Vera Herrera (eds.) *Acuerdos de San Andrés*. México DF: Ediciones ERA, pp. 210-34.

HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis y Raúl Vera Herrera (eds.)

- 1998 *Acuerdos de San Andrés*. México DF: Ediciones ERA.

MATTIACE, Shannan L.

- 2003 *To see with two eyes: peasant activism and Indian autonomy in Chiapas*. New Mexico, Albuquerque: University of New Mexico Press.

MIER Y TERÁN, Mateo

- 2004 *Autonomía zapatista en Altamirano, Chiapas. Estudio de vidas del municipio autónomo "17 de Noviembre"*, tesis de maestría, CIDE.

PÉREZ RUIZ, Maya Lorena

- 2004 "Cercos antizapatistas y lucha por la tierra en Chiapas: El caso del CEOIC," en M.L. Pérez Ruiz (coord.) *Tejiendo historias: Tierra, género y poder en Chiapas*. México DF: INAH.

RODRÍGUEZ, Luis

- 2004 "Organizaciones sociales y gobiernos municipales en la Selva-frontera de Chiapas México", ponencia inédita presentada en el seminario internacional Los Mayas en el Gobierno Municipal: Construyendo Alternativas, 6 y 7 de septiembre de 2004. Ciudad de Guatemala.

RUS, Jan y George Collier

- 2002 "Una generación en crisis en Los Altos de Chiapas: Los casos de Chamula y Zinacantan, 1974-2000", en S. L. Mattiace, R. A. Hernández y J. Rus (eds.) *Tierra, Libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*. México DF: CIESAS & IWGIA, pp. 157-199.

SÁNCHEZ, Consuelo

- 1999 *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*. México DF: Siglo XXI.

STEPHEN, Lynn

- 1997 "Redefined nationalism in building a movement for indigenous autonomy in southern Mexico", *Journal of Latin American Anthropology*, vol. 3, núm. 1, pp. 72-101.

VAN DER HAAR, Gemma

- 2005 (a) "El movimiento zapatista de Chiapas: dimensiones de su lucha", *LabourAgain Publications*, IISG, Dossier on rural and indigenous mobilizations in Latin America <<http://www.iisg.nl/labouragain/documents/vanderhaar.pdf>>
- 2005 (b) "Land reform, the State and the Zapatista uprising in Chiapas", *Journal of Peasant Studies*, special issue *Rural Chiapas ten years after the Zapatista uprising*, vol. 32, núms. 3 y 4, July / October 2005, pp. 484-507.

VILLAFUERTE SOLÍS, D., S. Meza Díaz, G. Ascencio Franco, M. C. García Aguilar,

C. Rivera Farfán, M. Lisbona Guillén y J. Morales Bermúdez

- 1999 *La tierra en Chiapas: Viejos problemas nuevos*. México DF: Plaza & Valdés.

VIQUEIRA, Juan Pedro

- 1999 "Los peligros del Chiapas imaginario", *Letras Libres* (enero).

VIII

EL CAMINO DE LOS ELEGIDOS: ITINERARIOS, CONFLICTOS Y CONTEXTOS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA INDÍGENA EN QUETZALTENANGO, GUATEMALA

GEMMA CELIGUETA

Al iniciar mis actividades con mi pueblo, encontré el camino eterno
Thelma Beatriz Quixtán Argueta, Reina Indígena de She Lajuj Noj
6 de junio de 1955-15 de octubre de 1970
Fuimos abatidos y humillados, pero la raza jamás fue vencida

Este es el epitafio de una de las tumbas del cementerio de Quetzaltenango o *Xe Lajuj Noj* en *k'iche'*, la segunda ciudad del país por su importancia demográfica,¹ comercial y de servicios.² El autor une en pocas palabras el destino eterno de una joven de 15 años con el de los indígenas de este municipio apelando al concepto de raza y sus sentidos de permanencia y continuidad. Si pudiera mirar hacia adelante vería la

- 1 Según el XI Censo de Población de 2002, Quetzaltenango cuenta con 127.569 habitantes de los cuales 63.714 se clasifican como indígenas y 63.855 como no indígenas. Para establecer esta clasificación al entrevistado se le preguntó ¿Es usted indígena? Asimismo 120.496 habitantes son clasificados como población urbana y 7.073 como rural, considerando como zona urbana a todas las "ciudades, villas y pueblos (cabeceras departamentales y municipales), así como aquellos otros lugares poblados que tienen la categoría de colonia o condominio y los mayores de 2000 habitantes, siempre que en dichos lugares, el 51 por ciento o más de los hogares disponga de alumbrado con energía eléctrica y de agua por tubería dentro de sus viviendas" (XI censo de población, 2002).
- 2 Según el mismo censo, de las 47.606 personas económicamente activas en el municipio, 4.284 se dedicaban a la agricultura, 8.061 a la industria manufacturera textil y alimentaria, 4.167 a la construcción, 13.189 al comercio y el resto, unos 17.000, a servicios.

creación, apenas dos años después, de la primera organización política indígena que se presentó a unas elecciones municipales en esta ciudad, el *Xel-ju*. Más tarde, en 1985, el mismo padre de Beatriz, el diputado por Quetzaltenango Mauricio Quixtán, vestido con el traje indígena de un municipio vecino, vota en el Congreso la recién redactada constitución guatemalteca.³ En 1993 el entonces presidente de Guatemala, Ramiro de León Carpio, escoge por primera vez a un ministro indígena, Alfredo Tay Coyoy, hermano de uno de los fundadores del *Xel-ju*. En 1995 el mismo *Xel-ju*, ahora con un discurso intercultural, gana las elecciones municipales de Quetzaltenango y por primera vez en la historia de este municipio, un *k'iche'* es el alcalde de todos los quetzaltecos, indígenas o no.

Me gustaría comparar el epitafio de la reina indígena Thelma Beatriz Quixtán Argueta con la tumba del rey de Francia en el siglo XIII. Según Ginzburg (1991) el sarcófago vacío o una imagen del rey francés muerto, a la que llamaban *représentation*, permitía la distinción entre el cuerpo extinto del rey en tanto que individuo y su cuerpo eterno ligado a una institución pública, afirmando así la perennidad de la función real. ¿Quizá el autor del epitafio quiso asociar el cuerpo eterno de una niña de 15 años con la continuidad de lo indígena, y esto a pesar de los avatares de la historia?

Introducción

A fines del siglo XX los indígenas guatemaltecos llamaron la atención nacional e internacional por su implicación en la escena política. Su participación en las guerrillas guatemaltecas, la elección de alcaldes y diputados indígenas, el premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú, la firma en 1995 del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas dentro del proceso de paz guatemalteco o la movilización para la firma del Convenio 169 de la OIT fueron, entre otras, una muestra de esta implicación. El surgimiento, y posterior triunfo, del Comité Cívico⁴ *Xel-ju* de Quetzaltenango se inserta plenamente en

- 3 La sección tercera del capítulo dos (derechos sociales) de la Constitución se titula comunidades indígenas. En ella se reconoce la diversidad étnica de Guatemala y se protege la propiedad colectiva de la tierra y el traslado de los trabajadores a las fincas (Constitución Política de Guatemala 1985: 12).
- 4 El *Xel-ju* nunca ha sido un partido político. La Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1965 aceptaba que los candidatos a cargos municipales se inscribieran directamente en la delegación electoral de Quetzaltenango presentando sus cédulas de ciudadanía, así como el nombre y el distintivo de la organización que los postulaba a ese cargo. Igualmente la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985 establece que "Los comités cívicos electorales son organizaciones políticas de carácter temporal que postulan candidatos a cargos de elección popular para integrar corporaciones municipales" (art. 97). Para que un comité cívico pueda constituirse legalmente necesita contar con un número mínimo de firmantes; que en el caso de

este contexto histórico. Sería sin embargo un error considerar únicamente al *Xel-ju* como el resultado de esta coyuntura porque si en algo insiste la historia de los *k'iche'* de Quetzaltenango es en la continua presencia de algunos de ellos en la escena política.

Principales o concejales —casi siempre intermediarios— las autoridades *k'iche'* de Quetzaltenango no solo tuvieron que negociar el gobierno de la población indígena con otras autoridades coloniales, nacionales o internacionales, sino que también trataron de incidir en la representación social del indio, y por ende la de ellos mismos y la posición que ocupaban en tanto que autoridades, en una estructura, colonial primero y nacional después, que los dominaba y que determinaba fuertemente esta representación. En cuanto autoridades se preocuparon por defender y plantear sus propias definiciones de lo indígena en diferentes contextos. De principales de un pueblo de indios a ciudadanos, patrones y propietarios en una ciudad, de autoridades de casta a regeneradores de la raza, promotores del desarrollo o líderes de organizaciones indígenas; en diferentes momentos de su historia trataron de demostrar su capacidad para liderar y representar ya fuera a los indios del común, a la raza indígena, a la mano de obra o a la población a desarrollar en medio de una fuerte competencia por este liderazgo. De hecho, existe una clara relación entre la identificación de este sector de la población, las representaciones que se le asocian y las autoridades que lo han gobernado (desde luego las autoridades coloniales y nacionales, pero también las autoridades indígenas). Visto así el *Xel-ju* se insertaría en una continuidad. La de la lucha por la representación política de un sector de la población de Quetzaltenango designado según el momento como natural, indio, indígena, *k'iche'*, maya o incluso a veces como indígena ladinizado.⁵ El desafío, dentro de la constante voluntad

Quetzaltenango, y por ser cabecera departamental, sería de quinientos vecinos alfabetos empadronados en el Registro de Ciudadanos. Estas firmas deben presentarse noventa días antes de la elección. Una vez concluido el periodo electoral y los cargos municipales adjudicados, el comité cívico se disuelve legalmente (Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus Reformas, 1985: 24-27).

- 5 El término clasificatorio de ladino, utilizado en Guatemala para designar a la población que no es indígena, sugiere más bien una identidad cultural hispanizada que un mestizaje biológico, aunque su significado cambia con el tiempo y el contexto en el que se usa. Utilizado desde principios de la Colonia para nombrar a los indios que hablaban castellano y más tarde para referirse a la población rural hispanizada, el significado de ladino terminó abarcando a toda la población no indígena. Aunque ladino y no indígena son utilizados como sinónimos desde la segunda mitad del siglo XX, actualmente se observa cierta tendencia a usar el término de ladino como si fuera un pueblo o grupo étnico más de Guatemala. (Para una discusión del significado de ladino en Guatemala, ver Rodas, 2004). Alrededor de los años cuarenta se introdujo en Guatemala el término de ladinización para nombrar el proceso de aculturación de los indígenas de la región. Dentro de este proceso, se clasificó a los indígenas guatemaltecos según su grado de ladinización dividiéndolos en indígenas tradicionales, indígenas modificados e indígenas latinizados cuyo principal atributo era que "una considerable parte del contenido de su cultura era ladina" (Adams, 1956: 24-26).

de algunos indígenas por representar políticamente a esta población clasificada según el origen racial, étnico o cultural, consiste en poder identificar las diferentes formas que toma esta representación política según el contexto.

Para poder dar cuenta de esta relación entre representaciones, representantes, representados y *adressats* (aquellos frente a los que se representa),⁶ entre identificaciones y autoridad, es que introduzco la problemática de la representación política. Una problemática que sitúa a los líderes *k'iche'* en la intersección entre todos ellos: entre dominantes y dominados, entre las representaciones y la acción política, entre el municipio, el Estado y la Nación. Lo que tienen en común estos líderes *k'iche'* a lo largo de la historia es primero, la lucha y negociación, a veces individualmente, a veces como elite de casta, de raza o como pequeña burguesía, por mantener una posición social lo más ventajosa posible siempre en relación y a veces en competencia con otros grupos sociales presentes en el municipio; y segundo, que esta negociación-lucha ha estado muy marcada, como veremos, por la tensión existente entre una fuerte estratificación social que atraviesa todos los grupos sociales y la posible identificación de casta, racial, étnica o cultural de algunos de ellos. Es esta constante tensión entre diferencia e identificación lo que quizás termine resaltando a lo largo de estas páginas. Una tensión intrínseca a toda representación política y que es el reflejo de la ambigüedad existente entre la necesaria identificación del representante con el representado y a su vez, de la diferencia que le otorga su autoridad.

Con representación política me refiero, desde luego, al representante político, es decir, a los individuos que se constituyen en portavoces (hablan en nombre) y en autoridades (hacen actuar y actúan en nombre) de unas personas o grupos dentro de un sistema político dado. Pero me refiero también a la necesidad que tienen estas autoridades de representarse, es decir de "ponerse en escenas", utilizando la expresión de Balandier (1994), para legitimar su autoridad. Esta puesta en escenas se relaciona también con otro de los posibles significados de la palabra representación, el que tradicionalmente se le da en ciencias sociales desde Durkheim y que se refiere de manera general a las ideas y valores con los que una sociedad se piensa a sí misma y al mundo que la rodea. En este sentido, los representantes políticos tendrían que apelar a ciertas representacio-

- 6 Algunos autores (Pitkin, 1972: 105) han señalado que para que exista representación política es necesaria una tercera entidad además del representante y del representado, a la que llaman *adressat*. En ocasiones los *adressats* —es decir aquellos frente a los que se representa— son los mismos representados que tienen la capacidad de legitimar la representación política (por ejemplo en las elecciones), pero también pueden ser personas e instituciones externas al grupo, como por ejemplo organizaciones internacionales o, como en este caso, otras autoridades e instituciones del Estado.

nes o incluso proponer otras para legitimarse políticamente. La representación política que voy a tratar se refiere a los *k'iche'* de Quetzaltenango, pero estos son muchos, muy diferentes⁷ y no siempre se han representado o se representan como *k'iche'*, como indígenas o como mayas.⁸ En mi caso me centraré sobre todo en las autoridades indígenas, aquellas que han ocupado o tratado de ocupar ciertas posiciones sociales e instituciones específicas, especialmente la alcaldía o la municipalidad, para ejercer la representación política de este grupo.

Transformaciones en la representación política indígena

Después de la derrota de los ejércitos *k'iche'* en el año 1524, los españoles fundaron Quetzaltenango en el antiguo territorio de *Xe lajuj*, uno de los centros de población más importante del reino *k'iche'*. Se concentró a la población y se estableció el cabildo de indios integrado por miembros descendientes de los linajes gobernantes prehispánicos (Carmack, 1979: 190). Sin embargo, a medida que el periodo colonial fue avanzando, la posibilidad de formar parte del cabildo indígena dejó de estar relacionada directamente

- 7 Quetzaltenango es un municipio muy heterogéneo en el que se tienen que tomar en cuenta tanto las diferencias étnicas como las de estrato social o las religiosas y sus posibles combinaciones. Diferencias sociales que influyen en las preferencias matrimoniales, el lugar de residencia, las amistades o las lealtades políticas y que reglamentan el tipo de relaciones que se establecen entre los individuos. Quetzaltenango contaba en 1998 con unas 34 hermandades o cofradías, además de otro tipo de asociaciones católicas como el Movimiento Familiar Cristiano. De estas 34, solo dos estaban formadas exclusivamente por ladinos, siete eran mixtas y el resto estaban integradas por indígenas. En 1999, Quetzaltenango contaba también con unas 175 iglesias o misiones evangélicas (Directorio Cristiano, 1999). A esto se le suma la llamada "espiritualidad maya", más o menos practicada en privado desde la Colonia y reivindicada hoy públicamente por líderes cercanos al movimiento maya.
- 8 En el censo del 2002, por lo menos 2.747 individuos que se habían autoclasificado como indígenas se identificaron también como ladinos en el apartado de pertenencia a un grupo étnico o pueblo. ¿Se produjo tal vez una confusión entre el grupo étnico (indígena, no indígena), la pertenencia étnica (maya, xinka, garífuna, ladina, otra) y la lengua en la que se había aprendido a hablar (maya, xinka, garífuna, español, otra) y que era la siguiente pregunta del censo? Ya se trate de confusiones, de cambios en los criterios de clasificación o de nuevas identificaciones, el Censo 2002 demuestra en todo caso —como ya había ocurrido en 1921 o 1950— la dificultad para convertir estas identidades sociales y culturales, a medio camino entre lo personal y lo social, en identificaciones políticas y términos clasificatorios. Una dificultad que sin embargo, no parece desalentar la pasión clasificatoria compartida por científicos, censos y políticos y que demuestra, no solo la vigencia de esta clasificación más allá de los cambios sociales ocurridos y de los términos con los que se nombra, sino también la importancia que adquiere en la lucha por la representación política de este grupo. Finalmente si estas clasificaciones no reflejan completamente la "realidad", por lo menos demuestran cómo algunos se la representan en un contexto determinado.

con el antiguo gobierno *k'iche'*. Poco a poco desaparecieron los caciques (descendientes de la "nobleza" indígena prehispánica con ciertos privilegios hereditarios como el estar exonerados del pago de tributos) que se diluyeron en la categoría más amplia de principales y a partir de entonces todos los ancianos cabeza de linajes pudieron optar a formar parte del cabildo (Carmack, 2001: 423).

A partir de la desaparición de los caciques, la división social entre los indígenas de Quetzaltenango quedó reducida a principales e indígenas del común, los *macehuales*. Los principales demostraban su estatus social en el vestir, en el dominio de la lengua castellana, en su lugar de residencia (más cerca del centro urbano) o sirviendo en las más ricas y prestigiosas cofradías. Uno de los mayores privilegios con los que contaban era la posibilidad de poder participar en el cabildo de indios y beneficiarse de su autoridad frente a los indígenas del común, además de tener acceso a la caja de la comunidad y mantener relaciones más estrechas con los funcionarios de la Corona. A cambio de esta autoridad para administrar y juzgar los asuntos del común indígena, los principales *k'iche'* eran los encargados de elaborar los censos, recaudar el tributo y reclutar a los trabajadores. El gobernador, que lideraba el cabildo, era designado por el corregidor español y su cargo solía a ser vitalicio. El resto de los cargos era designado por los mismos principales entre aquellos que se habían ganado el respeto de los demás, demostrando su capacidad y habilidad política en las cofradías o en los cargos menores del cabildo (Grandin, 2000: 43-50).

Algunos principales de Quetzaltenango obtuvieron ciertas ventajas de su privilegiada posición como intermediarios entre los españoles y los indios; por ejemplo, acumulando tierras. Así, cuando el aumento de la población limitó seriamente el acceso a los bienes del común, algunos de ellos ya se habían consolidado como propietarios, evitando así que la tierra pasara a otras manos. Aunque la población indígena aumentó con la llegada de hombres y mujeres de otros pueblos de indios que buscaban beneficiarse de la creciente prosperidad económica del lugar,⁹ a fines del siglo XVIII la proporción de población no indígena había llegado a igualar o incluso superar a la indígena.¹⁰ Ya fuera porque no eran indígenas o porque eran originarios de otros pueblos, el resultado es que a finales del siglo XVIII por lo menos la mitad de la población de Quetzaltenango ya no reconoce a los principales como sus autoridades legítimas (Grandin, 2000: 57).

9 En 1755, 223 cónyuges de un total de 675 familias indígenas habían nacido fuera del municipio (Grandin, 2000: 55).

10 En 1770 eran 2.589 indígenas de un total de 4.128 habitantes (Cortés y Larraz, 2001: 402). En 1800 solo eran 5.000 de un total de 11.000 (Juarros, 1857: 70).

Además los mismos indígenas del común comienzan a cuestionar su autoridad ante el fracaso de los principales por protegerlos de las restricciones que estaban sufriendo con el masivo aumento de la población (Grandin, 2000: 64). Por lo tanto, si bien el aumento de población no habría de significar la ruina económica para las autoridades *k'iche'* de Quetzaltenango, sí había de cuestionar las formas de gobierno de lo que hasta entonces había sido un pueblo de indios.

El 3 de enero de 1806, varios criollos y ladinos crean el primer ayuntamiento de españoles del todavía pueblo de Quetzaltenango. Solo era el primer paso. En 1821 consiguen abolir el cabildo indígena e instauran una municipalidad mixta donde las autoridades *k'iche'* pasan a ser alcaldes terceros o indígenas y regidores de segunda fila (Grandin, 2000: 78). En 1825 elevan Quetzaltenango a la categoría de ciudad y en 1838 crean su propio estado, el estado de Los Altos, del que Quetzaltenango sería la capital. Aunque dicho intento de secesión fracasó (por la oposición de Guatemala pero también por la férrea oposición de los indios de la región ante los nuevos tributos y su requerimiento como mano de obra) sí sentó las bases ideológicas de lo que habría de ser la futura nación guatemalteca: una nación ladina tal y como se establecería a partir de la segunda revolución liberal de 1871¹¹ (Taracena, 1997: 406-408). La abolición de su cabildo y la creación de una municipalidad mixta significaba para las autoridades *k'iche'* que como alcaldes terceros o regidores de segunda fila ocuparían a partir de entonces un lugar subordinado en la gestión y administración de los asuntos de la ciudad y lo más importante, la pérdida de su propio cabildo redujo su legitimidad como autoridades de casta y por lo tanto su razón de ser.

Ante los cambios ocurridos en el siglo XVIII y el siguiente, los principales de Quetzaltenango ya no podrán ejercer su autoridad apoyándose únicamente en los lazos comunitarios resultado de su administración de los asuntos indígenas. Su autoridad es cuestionada tanto por los ataques ladinos a sus propias instituciones como por el descontento de los indígenas del común. Como consecuencia, se verán obligados a incrementar la fuerza de su alianza con las autoridades ladinas de la ciudad y del estado que continúan necesitando como intermediarios con otros indígenas (Grandin, 2000: 137-138). A partir del segundo periodo liberal (1871), las autoridades *k'iche'* colaboran en la aplicación de leyes que buscan beneficiar el cultivo del café mediante la privatización de las tierras comunales, el aumento de los impuestos o el trabajo por deudas.

11 Según Taracena (1997: 406), hacia la mitad del siglo XIX, la población de Los Altos ya se dividía en ladinos e indígenas. La revolución liberal de 1871, dirigida por ladinos altenses, redujo la realidad multiétnica de Guatemala al mismo patrón bipolar y convirtió la "ladinización" en una ideología a nivel nacional.

A demasiada altura para permitir su cultivo, las tierras de Quetzaltenango no son, sin embargo, anheladas por los cafetaleros y tampoco sus habitantes sufren las consecuencias de los *mandamientos* de la misma manera que no sufrieron las de los *repartimientos* en la época colonial.¹² En consecuencia, algunos de los *k'iche'* de esta ciudad podrán incluso acumular más propiedades y enriquecerse como intermediarios de la mano de obra indígena. A fines del siglo XIX muchos indígenas están trabajando ya para otros *k'iche'* en la creciente industria de la construcción quetzalteca o en las tierras de otros indígenas.¹³ Estos cambios ahondarán las ya significativas diferencias entre los indígenas, transformando los hasta entonces principales en patrones y convirtiendo este poder económico junto con su alianza con las autoridades ladinas, en uno de los principales cimientos de su autoridad. Estas divisiones entre los indígenas se verán reflejadas en el lugar de residencia de los *k'iche'* del municipio. Los más cercanos al centro urbano serán propietarios de la tierra, artesanos, contratistas de mano de obra y comerciantes; mientras que los residentes en las afueras se convierten en trabajadores endeudados o asalariados (Grandin, 2000: 111-126).¹⁴

Sin embargo el modelo de nación ladina decimonónica impediría que esta elite *k'iche'* lograra transformar su poder económico e incluso su autoridad como elite indígena en un incremento de su poder político. Así, a fines de ese siglo y durante la primera mitad del siguiente, las autoridades *k'iche'* de Quetzaltenango van a tener que esforzarse por mantener su posición privilegiada en una coyuntura adversa. Para ello buscarán diferenciarse, por un lado, de los ladinos, quienes representados sobre todo en los gobiernos liberales, promoverán la disolución de la población indígena dentro de un proyecto de nación homogénea y, por el otro, del común de los indígenas, cada vez

12 La importancia de Quetzaltenango y de las ciudades *k'iche'* de los alrededores para la agricultura y el comercio regional, permitió un impacto más moderado del *mandamiento* —ley de trabajo forzado instaurada en 1877 que favoreció entre otras cosas el patronazgo, el trabajo por deudas y en general la creación de una clase agrícola trabajadora que debía desplazarse temporalmente a las plantaciones de café— que el que tuvo por ejemplo para los pueblos *mam* de la región (Grandin, 2000: 119-120). Creado por las Leyes nuevas de Indias en 1542, el *repartimiento* obligaba a los indios a trabajar por temporadas en las haciendas de los españoles. En Guatemala el *repartimiento* tuvo vigencia durante los tres siglos que duró la Colonia, convirtiéndose en el principal mecanismo de explotación del indio (Martínez Peláez, 1998: 73). Debido a su poca importancia dentro de la economía de exportación colonial, los *repartimientos* tampoco fueron significativos en Quetzaltenango (Grandin, 2000: 31).

13 En 1894, 49 de los 189 mozos colonos endeudados en Quetzaltenango trabajan en fincas de otros *k'iche'*. En 1901, 120 trabajan en fincas *k'iche'* y 100 en fincas de ladinos (Grandin, 2000: 121).

14 En 1884 por ejemplo, la mayoría de los 623 *k'iche'* que pagaron para evitar los tres días de trabajos públicos vivían en uno de los cuatro barrios centrales de la ciudad (Grandin, 2000: 126).

más identificados —a medida que las relaciones capitalistas de producción se van a ir imponiendo—, con una clase social dominada. A pesar de todo, lograrán mantenerse como autoridades indígenas, por su resistencia y capacidad de adaptación desde luego, pero también porque, al igual que había ocurrido durante la Colonia, los ladinos continúan necesitando para sobrevivir no solo económicamente, sino como grupo social. Aunque el ideal liberal y ladino de progreso significaba terminar con todo lo indio entendido como el principal obstáculo para la prosperidad del país, su identidad se había construido en el altiplano en base a una diferencia entre ellos y los indígenas. Las autoridades *k'iche'* de Quetzaltenango habrían de intentar sacar el mayor partido posible de estas ambigüedades proponiendo una representación alternativa de lo indígena basada en la raza, en donde el cambio fuera posible sin significar con ello la desaparición de los indígenas y por tanto de la razón de su autoridad (Grandin, 2000: 142-143, 148-149).

Cuando en 1894 las autoridades ladinas de Quetzaltenango consiguen abolir definitivamente la municipalidad indígena separada —que había sido reinstaurada por las autoridades *k'iche'* tras la caída del estado de Los Altos en 1840— y establecen de nuevo la municipalidad mixta, las autoridades indígenas responden creando una nueva institución, una sociedad llamada El Adelanto. La sociedad El Adelanto es la primera sociedad de ayuda mutua y beneficencia indígena de Quetzaltenango creada en 1894 por cincuenta y dos *k'iche'* de la ciudad, miembros destacados de la sociedad quetzalteca, con la finalidad expresa de “trabajar por la regeneración de su raza y por el progreso material de la ciudad” (Estatutos de la sociedad El Adelanto, en Quijivix, 1998: 16), principalmente mediante la educación. Para ello crearán, a lo largo de cuarenta años, hasta nueve escuelas para indígenas gracias a las contribuciones monetarias de esta elite (Quijivix, 1998: 25-36). Por lo tanto, al igual que los reformadores liberales, los socios de El Adelanto también promovían el progreso, aunque con una gran diferencia. Para esta elite no era necesario que los indios dejaran de serlo para conseguirlo. Postulándose ellos mismos como regeneradores de la raza, los antiguos principales del pueblo de indios colonial, ahora regidores, patrones y también socios de El Adelanto, se aseguraban una continuidad como autoridades indígenas,¹⁵ convirtiéndose en agentes privilegiados del cambio.

Paralelamente, las autoridades *k'iche'* intentaron paliar los efectos de la abolición de su municipalidad exigiendo y consiguiendo entre otras cosas que se aumentara su

15 Esta continuidad de El Adelanto con el cabildo y la municipalidad indígena separada es aun más evidente si tenemos en cuenta que varios de sus fundadores sirvieron como tercer alcalde o alcalde indígena de la municipalidad mixta, como regidores y como cófrades. La primera sede de El Adelanto se establecería además en el mismo edificio que había sido construido especialmente para albergar a la municipalidad indígena antes de que esta fuera definitivamente eliminada (Quijivix, 1998: 17-19).

representación en la municipalidad mixta. Desde 1895 y hasta 1933 el tercer alcalde y los últimos diez de los veinte regidores de la municipalidad de Quetzaltenango van a ser siempre *k'iche'* aunque bajo la supervisión de los concejales ladinos. El tercer alcalde o alcalde indígena fungía además como juez de paz, supervisaba las *entregas* (transferencias de los bienes y de la autoridad dentro de las cofradías) a los futuros alcaldes de cofradías y tenía a su disposición un amplio cuerpo de alcaldes auxiliares diseminados por todas las aldeas del municipio¹⁶ que se encargaba de vigilar que las leyes fueran respetadas (Grandin, 2000: 136-137).

No obstante los intentos de esta elite *k'iche'* por atenuar el progresivo deterioro de su autoridad, el proceso era imparable. Con la llegada del general Jorge Ubico a la presidencia de Guatemala en 1931 se redujo drásticamente la capacidad de representación política de las autoridades *k'iche'*. Se nacionalizaron las escuelas para indígenas que la sociedad El Adelanto había abierto en los últimos cuarenta años (Quijivix, 1998: 43), se expropió el edificio que había pertenecido a la municipalidad indígena y después a El Adelanto (Quijivix, 1998: 17) y el alcalde indígena perdió su función de juez de paz (Barrios, 1998: 93). En 1934, Ubico modificó completamente la estructura del consejo municipal eliminando a todos los alcaldes (indígenas y ladinos), designando desde el ejecutivo a un intendente municipal (ladino), reduciendo el número total de concejales de veinte a nueve o siete —de los cuales solo dos o tres eran indígenas—,¹⁷ y estableciendo que cada uno de ellos se encargara de una comisión de trabajo dentro de la municipalidad (Hupp, 1969: 141). Aunque los indígenas dejan de ser los asistentes de los concejales ladinos y dirigen algunas de estas comisiones municipales, a partir de entonces y hasta el último cuarto del siglo XX, los *k'iche'* de la municipalidad se quedarán cantonados en aquellas comisiones que requieren de una relación constante con la mano de obra indígena; por ejemplo, la comisión de parques y jardines y sobre todo la comisión de ejidos, bosques y caminos que se ocupa de las ya muy escasas tierras comunitarias. Esta última comisión vino a heredar las funciones de lo que había sido la alcaldía tercera o indígena dentro de la municipalidad mixta. De ella dependerán los alcaldes auxiliares de las aldeas, lo que permitirá que los concejales *k'iche'* continúen ejerciendo como intermediarios de la población indígena (la mano de obra) de los alrededores de la ciudad (Hupp, 1969: 143).

16 En 1899, por ejemplo, el alcalde indígena tenía bajo su autoridad directa a 49 empleados *k'iche'*. En 1910 este número había aumentado a 137 (Grandin, 2000: 136).

17 Según Barrios (1998: 91-113) a partir de 1934 y hasta la revolución democrática de 1944, el número de regidores indígenas se redujo de once a cuatro, tres o dos. Los ladinos en cambio pasaron de catorce a un número situado entre los siete y los diez regidores, incluido el alcalde.

No es casualidad que en esta misma época, a la vez que se limitaba la autoridad indígena, se promovieran las cédulas de identidad, se afianzara el clientelismo electoral (Taracena, 2002: 416) y se difundiera el folklore por todo el país. En la Feria de la Independencia de Quetzaltenango por ejemplo, se inauguró un espacio de exposición para los indígenas vestidos con sus trajes y representando escenas bucólicas bajo un cartel que anunciaba sus pueblos de origen. En el año de 1934, el mismo en el que se modifica la estructura municipal, algunas autoridades *k'iche'* agrupadas en El Adelanto responden a esta nueva representación de lo indígena, organizando un concurso para elegir a una "representante de su raza" en el marco de las festividades de la Feria. Así, dentro de su labor regeneradora, los socios de El Adelanto transforman la anterior designación de una "india bonita" por parte de las autoridades ladinas en una votación para escoger a una "reina indígena de Xelaju" que pueda encarnar durante un año los valores de la "raza" (Tzunum, 1985). Y los representa, no en un ranchito campesino moliendo maíz, sino sentada en un trono con corona, cetro, manto y, por qué no, gobernando a un pueblo indígena de feria.

Con el concurso de reina indígena, la elite *k'iche'* no solo se proponía representar su propia visión de la raza, sino también continuar con su labor como dirigentes enseñando a votar a todos los indígenas del municipio en un momento en el que las elecciones parecen imponerse como el mecanismo de legitimación de toda autoridad. Teniendo en cuenta la vigencia del sufragio censitario y capacitario que había negado el derecho al voto a la mayoría de la población (mujeres, analfabetos, no propietarios...) las elecciones para elegir a una reina indígena, es decir a una representante de su raza, serán las primeras elecciones en las que participarán muchos de los *k'iche'* de Quetzaltenango. De hecho, varios de los futuros políticos indígenas de Quetzaltenango realizarán sus primeras campañas electorales en los grupos de jóvenes que en los años cincuenta y sesenta postulan candidatas a reina indígena (con anuncios en la prensa y en la radio, actos sociales de presentación o caravanas de coches). "Un día —cito a uno de los futuros miembros del *Xel-ju*— nos dijimos bueno, ya dejémonos de coronar y descoronar reinas y entremos a algo más fuerte, y fue cuando nace el *Xel-ju*".

A todas estas limitaciones de la autoridad indígena, se le añadiría, con la revolución democrática de 1944, la introducción de los partidos políticos y la confrontación electoral como único sistema para acceder a la municipalidad. A partir de ese momento serán sobre todo los partidos políticos quienes, controlados fundamentalmente por los ladinos, presentarán a elección popular¹⁸ sus propuestas para el consejo municipal.

18 Excepto las mujeres analfabetas quienes no podrán votar hasta 1965 (Asturias, 1996: 19).

Aunque en la práctica los partidos políticos continuarán proponiendo en los últimos puestos de sus listas (los correspondientes a la comisión de ejidos, bosques y caminos) a los *k'iche'* más ricos y conocidos, pierde sentido la pretensión de una única representación política de lo indígena por parte de una elite racial. Una pretensión que será sobre todo cuestionada por la aparición de nuevos sectores que dicen representar los intereses de los campesinos o de los obreros sin importarles si son o no indígenas. El sistema de partidos políticos, aunque en teoría abriría las puertas de la municipalidad a otros sectores *k'iche'*, tampoco traería consigo un aumento del poder político de los indígenas de Quetzaltenango, pertenecieran o no a una elite. Los puestos de poder los dominarían los hombres del partido y los *k'iche'* continuarían ocupando la cada vez menos notoria concejalía de bosques y ejidos. Durante los años siguientes a la década democrática, los *k'iche'* de Quetzaltenango se replegarían en las hermandades y cofradías, en el concurso de reina indígena, en la comisión de bosques y ejidos y sobre todo en sus negocios, consolidándose como una pequeña burguesía comercial (Velásquez Nimatuj, 2002: 83). Habría que esperar hasta los años setenta para que de nuevo se volviera a proponer en Quetzaltenango un proyecto político indígena.

Nacimiento de una organización política indígena: el *Xel-ju*

Pocos años antes de la creación del *Xel-ju*, la representación política indígena en Quetzaltenango ha quedado prácticamente reducida a la nada. Por un lado, la gran heterogeneidad de los indígenas del municipio, la pérdida de autoridad de una elite racial y la multiplicación de los grupos que dicen representar los intereses de estos sectores, sumado a un discurso político que en nombre de la unidad de la nación, niega las diferencias entre indígenas y ladinos; en su conjunto han limitado las posibilidades de una representación política indígena. Por otro lado, una discriminación real está negando a aquellos individuos clasificados como tales, el acceso en igualdad de condiciones a las instituciones políticas del Estado. Va a ser sobre todo en nombre de esta discriminación, más que del derecho a la diferencia, que un grupo *k'iche'* de Quetzaltenango propondrá ahora la creación de su propia organización política.

Muchas y variadas son las causas del nacimiento del *Xel-ju*. En el apartado anterior ya se han explicado las grandes transformaciones históricas que precedieron su nacimiento e incluso se ha nombrado la incidencia del concurso de reina indígena en su fundación. Otras instituciones presentes en la época, como ciertas hermandades y

cofradías, las cooperativas¹⁹ o la Academia de la Lengua Maya-K'iche', establecida en Quetzaltenango en 1959 por la figura precursora de Adrián Inés Chávez,²⁰ ofrecieron también un espacio de encuentro y discusión para los k'iche' de Quetzaltenango que habría de influir en el nacimiento de la futura organización. Una de estas instituciones fue la Gremial Nacional de Trigueros de Guatemala, una asociación creada por los productores de trigo de la región para presentar un frente común a los molineros guatemaltecos. Frente al control administrativo y político de la Gremial por parte de los productores ladinos, varios k'iche' discuten en 1968 la necesidad de proponer un candidato indígena a la junta directiva de la Gremial, planteándose a la vez la posibilidad de organizar un grupo que postulara a un alcalde indígena.

Pero más allá de las instituciones y personas particulares que influyeron en la creación del *Xel-ju*, deben destacarse dos procesos generales que acompañan la creación de cualquier organización indígena en los años setenta. Me refiero al acceso de algunos indígenas a los estudios secundarios y a la universidad y a la influencia del movimiento indígena. Los estudios son, a mi entender, una de las claves para comprender el surgimiento del *Xel-ju*. Y lo son desde dos puntos de vista que se relacionan íntimamente. Primero, porque estudiar significaba anular la diferencia discriminadora que les separaba de los ladinos y de su legitimidad para gobernar y para gobernarlos y segundo, porque si bien estos estudios son entendidos hasta cierto punto como una liberación, como la clave que les permitirá acceder a ciertos privilegios hasta entonces exclusivos de los ladinos, significan también un enfrentamiento directo con la discriminación de la escuela cuya máxima expresión es el abandono de su lengua, el k'iche'. Es en el momento que

19 La mayoría de las cooperativas, principalmente agrícolas y de ahorro y crédito que surgieron en esta época, deben entenderse dentro del modelo desarrollista del Estado que dominará la segunda mitad del siglo XX. Además del Estado, la Iglesia católica y en menor medida algunas Iglesias protestantes también fundaron cooperativas que se erigieron en promotoras del desarrollo impulsando nuevas técnicas agrícolas, la escolarización de los hijos de sus miembros o la creación de comités pro-mejoramiento en su territorio. Algunos k'iche' de Quetzaltenango se destacaron como "promotores" del cooperativismo.

20 Maestro nacido en 1904 en San Francisco El Alto (Totonicapán), Chávez logró reunir alrededor de la Academia a un número importante de investigadores y eruditos sobre temas indígenas. Chávez se destacó sobre todo como estudioso de la lengua k'iche'. Precursor de la normalización lingüística de las lenguas mayas, creó un alfabeto para poder transcribir los sonidos propios del k'iche' mediante grafías inventadas por él. Pero la obra que le daría mayor prestigio sería sin duda la publicación en 1979 de una versión-traducción del *Popol Vuh* que él llamaría *Pop Wuj*, escrita a cuatro columnas en k'iche' y en castellano (Guzmán Böckler, 1997: xxiii). Es indudable la importancia que esta versión del *Pop Wuj* de Chávez y su misma persona han tenido y tienen todavía hoy en el movimiento indígena y maya guatemalteco. En Quetzaltenango, Chávez se preocupó por la enseñanza del k'iche' impartiendo cursos a muchos de los indígenas que no lo habían aprendido con sus familias.

se comienza a competir con los ladinos en su mismo terreno (y es por ello que se hace más patente la discriminación), que se abandona la reivindicación de ciertos espacios e instituciones diferenciadas indígenas y se reivindica el derecho a ocupar los mismos espacios en igualdad de condiciones.

No es que antes se hubiera impedido el acceso de los indígenas a la educación. De hecho, vimos incluso como los socios de El Adelanto habían percibido en la dirección de este proceso una nueva fuente de legitimación de su autoridad. Pero no fue sino hasta mediados de los años cuarenta que la educación alcanzó a un mayor número de personas gracias, por un lado, a los programas educativos impulsados por el gobierno reformista del 44, y por el otro, a la posterior influencia de la Iglesia católica e Iglesias evangélicas en materia educativa (Fisher, 2001: 69). Es a partir de esta época que en Quetzaltenango (y en otros lugares de Guatemala) algunos artesanos, comerciantes y agricultores indígenas exitosos en sus negocios comienzan a enviar a sus hijos a la escuela secundaria y luego a la universidad (García-Ruiz, 2000: 12) y es también en esta época que muchos de ellos dejan de hablar el k'iche' con sus hijos. Estos jóvenes tienen en común sus profesiones (la mayoría maestros), ciertas esperanzas de movilidad social frustradas a menudo por la discriminación y la conciencia de que son las primeras generaciones indígenas en acceder a esta educación. Una conciencia que sus compañeros de curso y profesores se encargarán de avivar con el inevitable calificativo de "indio".²¹

Frente a la evidencia de esta discriminación, algunos indígenas de Guatemala reaccionarán cuestionando las representaciones sociales del indio, tanto de los académicos que profetizan su desaparición como de aquellos que les niegan sus capacidades; reafirmando con ello su identificación indígena. Hacia finales de los años sesenta, muchos intelectuales guatemaltecos y también extranjeros, consideraban a los indígenas como una población a desaparecer, destinada a integrarse ya fuera en la sociedad nacional, ya fuera en el movimiento revolucionario que habría de liberar a proletarios por igual del yugo de las oligarquías. Este fenómeno incluso se demostraba estadísticamente en los censos que reflejaban una disminución de la población indígena justificada mediante la teoría de la ladinización (Falla, 1985: 440). Esta teoría interpretaba los cambios ocurridos en las poblaciones indígenas del altiplano guatemalteco en términos esencialistas.

21 Uno de los miembros del *Xel-ju* explica esta anécdota: "Cuando llegué a la escuela primaria, todos, incluso los maestros decían, ahí viene un indio; pero la palabra indio aquí en Guatemala es peyorativa; cuando llegué a la escuela secundaria me decían todos mis compañeros, porque todos eran ladinos, ahí viene ese indio; cuando llegué a la Universidad éramos cuatro indígenas y ya no decían ahí viene ese indio, sino ahí viene ese indio. Ahora, después de graduado dicen ahí va ese indio". Una anécdota que ilustra el valor relativo de los estudios explicitando la imposible "desindianización" de los k'iche' de Quetzaltenango.

Se consideraba que puesto que las diferencias existentes entre ladinos e indígenas eran culturales, a medida que los indígenas entraran en contacto con las instituciones "modernas", se convertirían progresivamente en ladinos, hasta desaparecer.

También entre algunos indígenas de Quetzaltenango, y no solo entre aquellos que forman parte de las organizaciones indígenas, se suelen contar los relatos de aquellos que se avergüenzan de serlo. De quienes esconden sus apellidos indígenas por miedo a la discriminación, de los que se avergüenzan de sus madres vestidas con el traje indígena, que prefieren relacionarse con ladinos y que se casaron con ladinas esperando subir así de estatus social. Entre estas historias, las que más circulan, las preferidas, son aquellas que se refieren a los matrimonios de indígenas con ladinas, especialmente de indígenas adinerados con ladinas pobres en donde se explica como el doctor X o el licenciado Y se casó con una ladina que o bien los maltrataba y ridiculizaba por ser indios o bien les acabó robando el dinero. La moraleja de estos relatos es que, por mucho que se intente, es muy difícil dejar de ser "indio", por lo que más vale reivindicarse como tal. Esta es la interpretación que dan también Herbert y Guzmán Böckler (1995 [1970]: 174-176) cuando profetizan el histórico papel nacionalista que puede llegar a jugar la burguesía indígena e interpretan su prosperidad económica y su acceso a la educación como capacidad de lucha por la liberación del indio y no como ladinización.²² Esta particular experiencia de la discriminación de algunos *k'iche'* de Quetzaltenango va a

22 Así lo sugiere este extracto del texto con que Herbert finaliza su parte del libro "...Nos parece sumamente importante la aparición de lo que llamamos provisionalmente, "una burguesía indígena", debido a la situación estratégica que tiene en el proceso de liberación nacional. Tanto en la producción agrícola, como en la artesanal, se observa una formación limitada de plusvalía que se va acumulando entre una minoría "indígena"; este fenómeno es la base para el desarrollo de un capitalismo comercial, y en menor grado, fabril, entre un grupo "indígena" (particularmente en Quetzaltenango, pero se da en todos los pueblos... Podemos afirmar que en general esta movilización económica, comercial y cultural del "indígena" contradice abiertamente la idea de ladinización, ya que corresponde y conduce a la recuperación y reapropiación, la que desde luego no se hace de forma folklórica... sino que es una dinámica real de un grupo que empieza su liberación con sus propias fuerzas... la burguesía indígena no puede traicionar y ladinizarse; desde luego algunos lo intentan por medio del rechazo violento de su idioma, vergüenza de su familia, identificación caricaturesca con el ladino o el extranjero, llegando hasta la negación de su apellido... Y como dicen los ladinos, "no deja de ser indio". Ni hablar de la situación que se va a crear entre el aladinado y su propio grupo que puede llegar hasta el rechazo absoluto, por lo que se queda en el aire, rechazado tanto por el indígena como por el ladino: situación ambigua, incómoda, que deja esperar cualquier toma de conciencia. Pero es la base de estos mecanismos que nos hacen creer en la actitud "nacionalista" de esta burguesía; además de la historia y de las solidaridades fuertes señaladas... Si bien existe una relación de clase entre los mismos "indígenas" que podría hacer creer que se puede hablar solamente de proletarios y burgueses, el sistema colonial, siempre vigente en el fondo, da otro contenido histórico a estas clases" (Herbert, 1995 [1970]: 174-176).

nutrirse y reaccionar a la vez con la movilización indígena de los años setenta a nivel continental.

La mayoría de los autores²³ que analizan lo que llamaron movimiento indígena primero y maya después en Guatemala, señalan la década de los setenta como un momento de cristalización de ciertas iniciativas nacionales protagonizadas por indígenas. Este es un periodo en el que convergen en todo el país una serie de reuniones y personas que discuten sobre temáticas indígenas y sobre la discriminación que sufren como tales. Iniciativas y discursos que se clasificarían dentro de seis momentos destacados de la construcción de la identificación política (individual y grupal) en el movimiento indígena de Guatemala. Según señala Jesús García-Ruiz (1999: 50-59), estas etapas son: primero, la toma de conciencia de la discriminación y de que si se es discriminado es porque se es diferente; segundo, la reconstrucción y reapropiación de la historia a partir de esta toma de conciencia; tercero, la confrontación y descalificación del otro (en este caso los ladinos) que tiene como principal consecuencia la valoración de la propia diferencia; cuarto, las lógicas de desposesión/posesión en las que se evidencia como les han apartado históricamente de los espacios de poder y muestran la futura estrategia a seguir de "reconquista"; quinto, la reivindicación de la "autenticidad" como táctica específica de constitución de un espacio político y la descalificación del otro (el ladino) como incompetente para ocupar ese espacio, y sexto, el paso al pluralismo, es decir la apertura a espacios de participación, de representaciones y referentes sociales del otro.

Con este telón de fondo pasaré a analizar la evolución de la organización política *Xel-ju* desde su nacimiento hasta su triunfo electoral en 1995. Los relatos de creación del *Xel-ju* contados por sus fundadores resaltan mediante las experiencias vividas de cada uno de ellos, pero sobre todo mediante la interpretación que hacen de esas experiencias a la luz del contexto general de movilización que les toca vivir, la necesidad de crear una organización política *propia* de los indígenas de Quetzaltenango. Una organización que encontrará la legitimidad de su creación en la discriminación que sufren como indígenas. Es en este sentido que insiste la versión oficial de la creación del *Xel-ju*. La explicada por uno de sus fundadores (Cajas, 1998: 18), donde se cuenta cómo en 1970, la Democracia Cristiana (el partido que entonces se había destacado por incorporar a más indígenas en las listas municipales) le ofende ofreciéndole el último puesto de la lista municipal (el de la comisión de bosques y ejidos) y por ello

23 Entre otros Falla, 1985; Bastos y Camus, 1996: 23; Cojtí, 1997: 96; Gálvez, 1997 o Fisher, 2001: 93.

decide crear junto a un amigo, una organización política de los indígenas de Quetzaltenango.

El 17 de noviembre de 1972, quince *k'iche'* quetzaltecos se reúnen en una casa particular con el objetivo de fundar una organización política ya que "había elementos indígenas lo suficientemente aptos para dirigir los destinos de la ciudad" (Acta número 1 transcrita en Aguilar, 1998). Se recogen en acta los principios mediante los cuales debe regirse esta organización y que destacan, por un lado, la necesidad de que los indígenas participen en las elecciones municipales y, por el otro, la exigencia de que la organización que los postule sea autónoma de cualquier otra formación política. Sin embargo, ganar una campaña electoral no era lo mismo que tener la voluntad de hacerlo creando una organización. El *Xel-ju* tendría que esperar 23 años y participar en cuatro campañas electorales antes de conseguir la alcaldía de Quetzaltenango y cuando lo logró, en 1995, esta organización había cambiado mucho.

Historia de cuatro campañas electorales

Para las elecciones de 1974 los fundadores del *Xel-ju* se concentran en afianzar su estructura organizativa movilizándolo, por un lado, sus relaciones sociales (compadres, vecinos, parientes pero también sus trabajadores o incluso los padres de sus alumnos) y, por el otro, estableciendo la representación política indígena que pretende esta organización. En este sentido, eligen un nombre que evoca el nombre *k'iche'* de Quetzaltenango (*Xe Lajuj Noj*) y un símbolo, el *tum* y la *chirimía*,²⁴ que dibujan rodeado por los veinte glifos ideográficos del calendario maya. Es en este sentido también que eligen a un candidato a alcalde y una planilla municipal completamente integrada por indígenas. La campaña proselitista en la que colaborarán las reinas indígenas de 1972, 1973 y 1974, en tanto que otras representantes, también estará especialmente dirigida a este sector de la población.

Los líderes del *Xel-ju* tendrán que demostrar, por lo tanto, que representan políticamente a los indígenas cuyo voto intentan atraer, pero sobre todo tendrán que convencer de su propia capacidad para gobernar ante la descalificación general de lo indio. Para ello buscarán a un candidato a alcalde entre aquellos *k'iche'* que en ese entonces tenían títulos universitarios (un abogado) y cierta experiencia política

24 Instrumentos musicales utilizados antiguamente para convocar a la población y transmitir las noticias y, por lo mismo, sonido que precedía a los temidos motines de indios.

(diputado durante el gobierno reformista posterior a 1944). Como consecuencia de esta identificación, su organización será cuestionada tanto por los ladinos que la tildan de racista,²⁵ como por algunos profesionales *k'iche'* que la culpan de perjudicar sus intereses promoviendo identificaciones "del pasado" (Cajas, 1998: 31-33). Incluso el candidato a alcalde terminará enfrentándose a la dirigencia del *Xel-ju* y a su decisión de proponer una lista municipal integrada exclusivamente por indígenas ante el temor de un rechazo constitucional por racista. Frente a la presión se acepta que el primer cargo después del alcalde lo ocupe un ladino y se acuña el lema de la campaña electoral: "Por una coexistencia digna" (Aguilar, 1998: 22). A pesar de todos los esfuerzos, esta campaña se perdió. Las razones divergen según las personas. En general, se dice que ganaron las elecciones pero que el fraude generalizado de 1974 les arrebató el triunfo (Aguilar, 1998: 24-25; Velásquez, 2002: 100; Cajas, 1998: 34).²⁶ Otras personas afirman, sin embargo, que muchos de los indígenas que les apoyaban no tenían los documentos necesarios para votar.

A pesar de la derrota, durante los cuatro años siguientes el *Xel-ju* logra aumentar su capacidad organizativa y afianzar su discurso indianista, gracias sobre todo a un incremento de la movilización indígena tanto a nivel nacional como internacional.²⁷ A raíz

25 A decir de Cajas (1998: 32), ciertos grupos de ladinos habían agitado a la población de Quetzaltenango recordando las matanzas entre indígenas y ladinos en Patzicía en 1944. Cuando el general Ubico renunció al poder en julio de 1944, el general Federico Ponce Valdés estableció un gobierno provisional y se lanzó a buscar aliados entre los indígenas prometiéndoles a cambio las tierras expropiadas a los alemanes durante la Segunda Guerra Mundial. En Patzicía, un municipio de Chimaltenango, los indígenas se aliaron al Partido Liberal a favor de Ponce y los ladinos se aliaron al Partido Revolucionario que postulaba a Arévalo. Dos días después de la caída del general Ponce los enfrentamientos en esta localidad terminaron con la muerte de unos 14 ladinos y un centenar de indígenas. Para conocer más sobre los hechos ver (Adams, 1995: 353-393). Augusto Sac Recancoj, el primer candidato a alcalde por el *Xel-ju*, vivió los juicios por las matanzas de Patzicía siendo miembro del Congreso de Guatemala. Según Cajas y Aguilar, renunció a su cargo cuando se desestimó su petición para revisar los procesos contra los indígenas presos por su participación en los hechos (Aguilar, 1998: 20 y Cajas, 1998: 16).

26 El general Efraín Ríos Montt participó en estas elecciones como candidato de la Democracia Cristiana encabezando una coalición de oposición. Aunque se cree que ganó, cierto grupo de militares manipuló los resultados otorgando el triunfo a otro militar, a Kjell Laugerud (Pérez Brignoli, 1994: 141).

27 Es entonces cuando se crea, por ejemplo, el *World Council of Indigenous Peoples* (WCIP) inaugurado en 1975 y disuelto en 1996. Esta organización tuvo un status consultivo en el Consejo Social y Económico (ECOSOC) de las Naciones Unidas (www.theartcic.is/articles/topics/samisynopsis/kafi_0300.htm). Según Cajas (1998: 34), un representante del *Xel-ju* asistió a la asamblea de pueblos indígenas que se celebró en 1975 en Vancouver (Canadá) para fundar este consejo. Cojtí (1997: 135-136) también cita a la WCIP como la primera instancia internacional indígena con una presencia activa en la ONU.

del terremoto de 1976²⁸ se crearon en el país nuevas organizaciones que marcaron el futuro de esta movilización. Estas organizaciones se caracterizaron por su alcance nacional, su relación con otras organizaciones internacionales y la voluntad de sus líderes por erigirse en representantes de los indígenas del país. Desde bien temprano, sin embargo, estas organizaciones van a distinguirse según su ideología influida por el indianismo o por el marxismo que también reivindica a obreros y campesinos y que las acerca al movimiento guerrillero.

Después del terremoto de 1976, se formó en Quetzaltenango un comité de emergencia encabezado por la reina indígena de ese año. Según Cajas (1998: 35), este comité fue organizado por el *Xel-ju*²⁹ y se estableció en la sede de la Sociedad El Adelanto donde se llegaron a recoger hasta ochocientas unidades de ropa "indígena". Un artículo de Jorge Luis García de León³⁰ aclara el interés que podían tener los miembros del *Xel-ju* en gestionar esta ayuda. El autor se presenta como testigo afirmando que fueron los ladinos los que gestionaron la distribución de la ayuda internacional apoyados por el ejército. Además del robo y la mala organización, García de León deslegitima esa gestión por ignorar completamente las necesidades específicas de los indígenas repartiendo, por ejemplo, zapatos de tacón alto entre las mujeres de las aldeas rurales. El contraste presentado con el comité organizado por el *Xel-ju* es claro. Son las mujeres indígenas de Quetzaltenango, organizadas por el *Xel-ju*, las que van a hacer llegar esta "ayuda cultural" a las áreas afectadas por el terremoto. Notaremos que después de varios años de estancamiento, la Sociedad El Adelanto había vuelto a aparecer públicamente de la mano de un nuevo grupo de socios. La particularidad es que "...en mayor número eran pertenecientes al *Xel-ju* [...] Estos nuevos asociados tenían el propósito de unir la experiencia política joven con la experiencia político-indígena de la Sociedad El Adelanto y su infraestructura" (Quijivix, 1998: 49). Sin embargo, los nuevos socios se toparon en seguida con la fuerte resistencia a los cambios presentada por el grupo de socios más antiguo. Frente a este conflicto por el liderazgo, la mayoría de los recién llegados renuncia a la Sociedad en 1976, abandonando El Adelanto a su suerte (Quijivix,

28 El 4 de febrero de 1976 un gran terremoto sacude el país dejando un saldo de más de 20 mil muertos, 70 mil heridos y un millón de personas sin hogar (Pérez Brignoli, 1994: 142).

29 El concejal que se había encargado de la comisión para elegir a la reina indígena en septiembre de 1975 era del *Xel-ju* (Tzunum, 1985). Cajas (1998: 35) afirma que el *Xel-ju*, como organización fundadora del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, recibió una ayuda económica de esta institución que posteriormente entregó a una asociación indígena de Tecpán (Chimaltenango), un lugar muy afectado por el terremoto.

30 En 1974 Jorge Luis García de León iba en el quinto puesto de la planilla del *Xel-ju* (Aguilar, 1998: 22).

1998: 50). Probablemente los nuevos caminos abiertos por las organizaciones indígenas minimizaron la importancia estratégica de esta organización del pasado.

A lo largo de estas líneas se ha podido observar como cierto grupo de indígenas (no solo de Quetzaltenango) luchan en esta época por erigirse en los legítimos representantes de los mismos a nivel nacional. Uno de los espacios en donde se plasma esta lucha es la revista *Ixim*,³¹ uno de los primeros mensuales indianistas del país. Los objetivos de dicha revista son claros. "Queremos hermanar el campo con la ciudad, no podemos separarlos. Que este periódico sea un puente de comunicación entre las comunidades" (*Ixim*, 1, octubre 1977). La revista insistirá en distinguir a los indios de los pobres y campesinos (editorial de *Ixim*, abril de 1978) y sostendrá la unidad de todos los indios de Guatemala más allá de las lenguas y comunidades existentes (*Ixim*, 2, noviembre 1977). Los lazos de *Ixim* con Quetzaltenango y el *Xel-ju* son evidentes, no solo porque esta revista era la voz de la tendencia más indianista de la Coordinadora Nacional Indígena³² en la que participaban varios de sus miembros o porque varios de los autores que escribían en sus páginas eran *k'iche'* de Quetzaltenango, sino también porque su sede se establecerá en Quetzaltenango a partir de 1978 y sus directores también serán líderes del *Xel-ju*. Incluso una parte importante del financiamiento de la revista proviene de este sector *k'iche'* según se deduce de la publicidad de sus negocios en la revista.

Como resultado de este contexto político, los partidos políticos en contienda ya no se opondrán al *Xel-ju* por ser una organización política racista sino que comenzarán a cuestionar cualquier representación partidista indígena mediante la incorporación de algunos de ellos a sus filas. Por ejemplo, la reina indígena nacional de Guatemala (ex reina indígena de Quetzaltenango) apoyará esta vez la campaña para la presidencia del general Romeo Lucas obteniendo a cambio un puesto en el gobierno. Pero el golpe más fuerte habría de venir de la mano de Adrián Inés Chávez, el precursor y maestro de los nuevos líderes indianistas, quien no solo no apoyaría al *Xel-ju*, sino que se presentaría como candidato a diputado por la Democracia Cristiana de Quetzaltenango. A pesar de esta movilización política nacional, que alcanza a algunos de sus miembros, el *Xel-ju* no va a participar ni en el fallido intento de creación de un partido nacional indígena, el FIN (Falla, 1985: 437-461) ni en la lucha armada, aunque sí parece que la dirigencia

31 En la editorial del primer número de la revista *Ixim* (octubre de 1977) se explica el porqué de este nombre. *Ixim* significa maíz en todas las lenguas mayas de Guatemala. La revista, como el maíz, pretende alimentar con sus mensajes a todos los indígenas.

32 De 1977 a 1979 se crea la Coordinadora Nacional Indígena en la que participan tanto líderes de tendencia más indianista (*Ixim*) como marxista (Comité de Unidad Campesina). Dicha coordinadora organizaba reuniones periódicas para discutir sobre temas indígenas (Bastos y Camus, 1996: 31).

de la guerrilla se acercó a algunos de sus miembros (Velásquez Nimatuj, 2002: 103-104; Aguilar, 1998: 29). Lo que sí hicieron fue apoyar la llegada de alcaldes indígenas a otras municipalidades de la región, como por ejemplo en San Juan Ostuncalco (Ebel, 1991: 299), afianzando su estrategia local de lucha por el poder. La represión que se desataría en el país a partir de 1978 traería consigo la desaparición de muchas de las organizaciones que habían surgido en los setenta. También el *Xel-ju* se retiraría de las contiendas electorales para resurgir en 1990.

La apertura democrática que vive Guatemala en 1984 convence a algunos de los antiguos líderes del *Xel-ju* a intentar de nuevo su participación electoral. Esta vez, sin embargo, van a redactar unos principios básicos que deberán regular a partir de entonces el futuro de la organización. Mediante estos principios, los antiguos líderes se aseguran una cierta continuidad con el pasado y las ideas que ellos representan,³³ a la vez que buscan atraer a nuevas generaciones *k'iche'*, organizando y participando en talleres y seminarios indígenas. Sin embargo, como un signo de los nuevos tiempos, el *Xel-ju* comienza a ampliar su discurso político buscando atraer también a otros grupos sociales que no se identifican especialmente con lo indígena. En la prensa dicen de sí mismos que "ya no son racistas sino integracionistas" (*Prensa Libre* del 10 de marzo de 1990 citado en Bastos y Camus, 1996: 111).

Otra de las consecuencias de esta apertura política es que se abren también las puertas de la cooperación internacional para tratar de paliar las consecuencias de la crisis económica de los ochenta y favorecer el final del ya largo conflicto armado entre la guerrilla y el gobierno de Guatemala. La posibilidad de acceder a parte de este financiamiento va a incentivar la creación de nuevas organizaciones o la reorganización y ampliación de las antiguas.³⁴ Los líderes del *Xel-ju* van a aprovechar este auge organizativo para asegurar la permanencia y el reconocimiento del *Xel-ju* más allá del periodo electoral, afianzando las relaciones de algunos de sus líderes con ciertas organizaciones internacionales y creando otras nuevas que les permitan estar presentes en diferentes espacios de discusión sobre lo indígena como, por ejemplo, la educación. Pero a pesar de este auge organizativo nacional e internacional y de su inicio de apertura a otros sectores no indígenas,

33 Es en esta época que se crea un consejo consultivo integrado por los fundadores del *Xel-ju* y todos los ex presidentes de las juntas directivas pasadas. También se crea el cargo de presidente honorario, ocupado por uno de los fundadores (el joven ofendido por la DC) quien será el candidato a alcalde en esta ocasión (Cajas, 1998: 46).

34 En Quetzaltenango por ejemplo, en el periodo comprendido entre 1988 y 1992 aumentan en algo más de un tercio el número de organizaciones — indígenas o no — con sede en esta ciudad (Velásquez Cotí, 1998: 14).

el *Xel-ju* continuaba alimentándose políticamente de este sector del municipio y de las relaciones que establecían entre sí (parentesco, compadrazgo, vecindad). Por ello habría de molestarles especialmente la candidatura a alcalde de uno de los *k'iche'* más ricos y conocidos de la ciudad. Un médico que forma su propio comité cívico y se presenta a las elecciones de 1990, tratando de movilizar estas mismas relaciones sociales. Aunque este candidato tuvo pocos votos, los miembros del *Xel-ju* sacaron cuentas. Si esos votos hubieran sido suyos, habrían ganado (Cajas, 1998: 47; Aguilar, 1998: 32).

Después de las elecciones de 1990, la asociación cultural y científica en la que se convierte automáticamente el *Xel-ju*, y especialmente algunos de sus miembros, se dedica a consolidar sus relaciones de cara a la futura campaña electoral. Mientras que por una parte algunos de ellos continúan relacionándose con otras organizaciones indígenas y de cooperación internacional³⁵ en el contexto de las celebraciones y contracelebraciones del V Centenario y de las negociaciones de paz, por otra tratan de ampliar y combinar esta identificación indígena con otro tipo de identificaciones que les permitan abarcar y representar al mayor número posible de habitantes del municipio. Para ello, multiplican y diversifican sus discursos políticos, acciones y miembros. Se busca la implicación de jóvenes, mujeres y ladinos con los que se crearán grupos y alianzas específicas, aunque la mayor parte de las personas que se movilizarán durante la campaña electoral del *Xel-ju* en 1995 continuarán siendo indígenas. Así, mientras que por un lado continúa valorizándose la identificación con lo indígena, por otro se invita a todos los sectores del municipio a votar por el *Xel-ju* mediante un discurso intercultural y plural que plasman con la presencia de cuatro ladinos y cinco mujeres (tres de ellas ladinas y dos *k'iche'*) en su propuesta de planilla municipal. Para abarcar esta variedad social, el discurso político del *Xel-ju* se vuelve más amplio y flexible, más conciliador, más neutro, adoptando públicamente el tema poco controvertido y de interés común del desarrollo del municipio.

Gracias a este contexto favorable tanto nacional como internacional, el *Xel-ju* va a poder consolidar su influencia en las áreas más empobrecidas del municipio promoviendo un tipo de relación mediatizada por el desarrollo que el *Xel-ju* de Rigoberto Quemé (el entonces candidato a alcalde) practicará a lo largo de la segunda mitad de los noventa. Se realizaron jornadas médicas y jornadas de empadronamiento para conceder a los habitantes del área rural (en su mayoría indígenas) los papeles necesarios para votar, se buscó el apoyo de expertos internacionales en campañas electorales, se trabajó con

35 En el marco de las negociaciones de paz entre 1993 y 1997, surgen 37 nuevas organizaciones de un total de 116 censadas en 1998 (Velásquez Cotí, 1998: 14).

ciertas organizaciones internacionales como la Fundación Friedrich Ebert que financió parte de la campaña electoral, y se elaboró una agenda de trabajo llamada Agenda 21, que seguía las directrices del documento aprobado en la cumbre de Río de Janeiro (1992).

De hecho, durante esta campaña electoral el *Xel-ju* se va a presentar como un "movimiento social", casi como una organización de desarrollo cuya propuesta de gobierno estará saturada de conceptos tales como género, democracia participativa, pluralidad, desarrollo, interculturalidad y sustentabilidad con el claro propósito de presentarse como una alternativa política, desmarcándose de los desprestigiados partidos,³⁶ a los que tacha de corruptos y poco representativos. A pesar de esta pluralidad que les permite llegar al poder, poco después del triunfo del *Xel-ju* la revista *Iximulew* (30 de enero de 1996) publicaba un artículo de Estuardo Zapeta titulado: "Quemé Chay: victoria de *Xel-ju* es muestra del resurgimiento maya". Por primera vez en la historia de este municipio, un *k'iche'* era el alcalde no solo de la población indígena, sino de todos sus habitantes.

La gestión municipal del primer gobierno del *Xel-ju*

Desde la creación del *Xel-ju* en 1972 hasta su triunfo en 1995, sus líderes han pasado de pretender representar políticamente a los indígenas quetzaltecos a querer representar a todos sus habitantes. Para ello han diversificado discursos, acciones y alianzas que tratan de adaptarse, por un lado, a la pluralidad del territorio y, por el otro, a sus interlocutores internacionales y nacionales sensibilizados con el tema indígena. Sin embargo, administrar un municipio significa realizar acciones concretas además de propuestas. Significa ejecutar obras de infraestructura, planificar proyectos, negociar con diferentes sectores o buscar financiamiento. Para ello basarán sus políticas municipales en la descentralización, el municipalismo, la organización de la población y la promoción del desarrollo.

Aprovechando un contexto general favorable a la descentralización de los recursos y competencias del Estado que vuelve a lanzar a los municipios delante de la escena política, la primera administración del *Xel-ju* ambiciona situar a la municipalidad como

36 Según el *Informe de Desarrollo Humano* de las Naciones Unidas para Guatemala (2000), el desinterés de los ciudadanos para participar en actividades políticas y la desconfianza en el liderazgo de los partidos políticos ha ido en aumento. En cambio, según una encuesta citada por este mismo informe, el 73 por ciento de las personas entrevistadas participaban en algún tipo de organización, y el 50 por ciento en más de una. La mayoría de estas organizaciones eran religiosas, relacionadas con las escuelas o el desarrollo (2000: 101-106).

la principal y legítima gestora y coordinadora de las políticas de desarrollo realizadas en su territorio. Para ello buscarán coordinar a las organizaciones y sectores de la población que puedan contribuir a este objetivo. A pesar de esta sensibilidad descentralizadora y las leyes que la acompañaban,³⁷ la mayoría de las municipalidades guatemaltecas continuaron enfrentándose a una falta crónica de recursos, a la que se añadía ahora una mayor demanda de servicios que cumplir. Por lo tanto, la municipalidad de Quetzaltenango, al igual que otras municipalidades guatemaltecas, tuvo que buscar alternativas para completar sus ingresos, como la participación económica de los vecinos (33 por ciento del total de ingresos de la municipalidad de Quetzaltenango entre 1996 y 1997) o la cooperación internacional (7 por ciento del total de ingresos) (Municipalidad de Quetzaltenango, 1997: 65).

La necesidad de organizar a la población no se debía únicamente al deseo de que los vecinos contribuyeran económicamente con las políticas municipales o, incluso, a una estrategia para crear redes clientelares que aprovechar durante el periodo electoral. En Quetzaltenango existía aun otro motivo que volvía imprescindible esta organización: la necesidad de aumentar la eficacia de la municipalidad en un corto lapso y demostrar así la capacidad del alcalde y los concejales del *Xel-ju* (es decir de un grupo clasificado en su mayoría como indio) para administrar el municipio. Seis meses después de la toma de posesión de Rigoberto Quemé en la alcaldía, la ciudad amaneció con las paredes pintadas: "¡Afuera indio Quemé!" —decían— "¡Quemé Chay componé las calles!" "¡Indio Quemé trabajá!" o "¡Afuera indios shucos!" (Velásquez Nimatuj, 2002: 126). Al malestar por el mal estado de las calles se le unió el rumor de que el alcalde renunciaría pronto a su cargo porque era incapaz de asumir la gestión municipal. Aunque varias organizaciones y personalidades del país expresaron su apoyo y solidaridad con Rigoberto Quemé condenando estos actos como racistas, quedó claro que una parte de la población quetzalteca iba a tener muy poca paciencia con la administración del alcalde indio. Los prejuicios existentes se encargarían de convertir cualquier error en la prueba de que los concejales del *Xel-ju* no estaban capacitados para gobernar. Y esta capacidad se traducía a los ojos de los vecinos en obras realizadas.

37 La Constitución, redactada en 1985, reafirmó la autonomía de los municipios (art. 253) que había sido negada por la junta militar de 1982 y defendió una administración del territorio descentralizada como pilar básico para el desarrollo integral del país (art. 224). Para posibilitar esta descentralización, la Constitución creó los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural financiados por el gobierno central (arts. 224-229) y estableció que el 8 por ciento (10 por ciento a partir de 1993) del presupuesto general de los ingresos ordinarios del Estado debía distribuirse anualmente entre las municipalidades (art. 257). En los noventa se crearon también los Fondos Sociales.

Para la estabilidad de este gobierno municipal era pues de vital importancia poder realizar obras y para eso era necesario organizar a la población. La primera administración del *Xel-ju* encontró un eco a dicha necesidad en la democracia participativa o en la promoción del desarrollo. La municipalidad de Quetzaltenango exigía que para solicitar cualquier obra de infraestructura los vecinos estuvieran organizados en comités pro-mejoramiento. El procedimiento estipulaba que junto a la solicitud de mejoras para su sector debían adjuntar documentos que acreditaran que estaban vecindados en Quetzaltenango, el acta de constitución del comité y una propuesta de financiamiento del proyecto que podía ser bipartito (50 por ciento a cargo de la municipalidad y 50 por ciento a cargo de los vecinos) o tripartito, incorporando algún organismo estatal o internacional (Municipalidad de Quetzaltenango, 1998: 11). Era necesario por lo tanto identificar a los beneficiarios que iban a pagar, organizarlos si no lo estaban ya, mantenerlos organizados y gestionar solicitudes de colaboración con organismos nacionales e internacionales a través de la municipalidad o a través de otros intermediarios en contacto con ella. Con tal fin se creó toda una infraestructura protagonizada por los concejales y las correspondientes oficinas técnicas, pero también por nuevas organizaciones creadas expresamente desde la municipalidad o que colaboraban con ella. En este periodo se promoverá, por lo tanto, la organización de comités pro-mejoramiento, de jóvenes, de empresarios, de agricultores, de alcaldes auxiliares, de mujeres o incluso, una nueva organización de desarrollo.

Lejos de ser una novedad, la organización de la población en comités de vecinos y comités pro-mejoramiento tiene ya una larga tradición en Guatemala, ligada evidentemente a la promoción del progreso, la modernización y el desarrollo en el país. Así catequistas, cooperativistas, ONG y promotores del desarrollo en general, pero también el Estado o incluso en algunas zonas, el ejército, se darán a la tarea de promover la organización de la población sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX. Como su nombre lo indica, estos comités son agrupaciones de vecinos que se reúnen con el objetivo de introducir cambios en la zona en la que viven; es decir asfaltar la calle, introducir agua, hacer drenajes, construir algún edificio comunitario o plantar árboles. En tanto que población organizada dichos comités y sus líderes pueden convertirse (o no) en actores de primera importancia en su territorio y por lo tanto en presas codiciadas de cualquier organización o persona que quiera intervenir o tener cierta influencia en ese lugar. De ahí la voluntad de muchos de estos organismos-organizadores por crear ellos mismos los comités, convertirse en sus principales intermediarios y tener así cierta influencia en la población. De ahí también los conflictos por "robarse" a la población

organizada y consolidarse como sus principales intermediarios con otros organismos de financiamiento y organización. Otro de los problemas desde el punto de vista de los organizadores, consiste en que una vez conseguido el objetivo inicial (por ejemplo la calle asfaltada) los comités acostumbran a disolverse perdiendo su capacidad de influencia y movilización. Para tratar de evitar precisamente esto, algunas organizaciones pueden preocuparse por mantener activos estos comités buscando nuevos proyectos. Es finalmente la capacidad de estos organismos para influir en la población la que legitima su existencia y la de los técnicos e intermediarios que hacen de ello su trabajo. Es igualmente esta capacidad la que les otorga cierto poder.

Uno de los sectores que se tomó en cuenta para facilitar la organización de la población en Quetzaltenango fue el conjunto de alcaldes auxiliares de las aldeas que rodeaban el centro urbano. Los mismos cuya dirección había terminado siendo la única razón de la existencia de las autoridades *k'iche'* a mediados del siglo XX. La primera administración del *Xel-ju* se propone fortalecer el papel de estas alcaldías en beneficio de la organización de la población, estableciendo nuevas modalidades de elección interna incluso en aquellos lugares en los que ya no existían.³⁸ Pero más allá de su función como intermediarios y representantes del gobierno municipal en los lugares más alejados del centro urbano, la administración de Rigoberto Quemé veía en la existencia de los alcaldes auxiliares un enorme potencial como futuros organizadores de la población. Los veían como promotores del desarrollo, como impulsores de comités pro-mejoramiento de su sector. Incluso recibieron cursos (financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI) en donde se les explicó su nueva función desarrollista.

Una de las organizaciones creadas con este objetivo fue *Muni-k'at*,³⁹ que se inaugura pocos meses después de la crisis originada por las pintas en las paredes. La idea era crear una organización no gubernamental que tuviera una capacidad de respuesta más rápida y autónoma que la burocracia municipal a las necesidades arriba planteadas de organización y financiamiento (Hernández Fernández, 1999: 17). Una organización que fomentara el municipalismo ante la competencia de otras instituciones nacionales e internacionales, es decir que promoviera a la municipalidad como la legítima —véase democrática— gestora y coordinadora de las políticas de desarrollo realizadas en su

³⁸ De los 21 cantones y aldeas citados en el informe trienal del primer gobierno del *Xel-ju*, solo trece tienen alcalde auxiliar en 1996 mientras que en 1997 y 1998 hay un alcalde auxiliar para cada uno de estos lugares (informe trienal, 1998: 16).

³⁹ *k'at* significa red en *k'iche'* y es uno de los veinte *nahuales* del calendario maya. *Muni-k'at* significa por lo tanto red de municipios.

territorio. Una organización que lograra atraer la asistencia técnica y financiera de la cooperación y que permitiera coordinar a los concejales con los diferentes sectores sociales organizados en el municipio en favor del desarrollo. La relación con la municipalidad era clara puesto que el presidente de *Muni-k'at* era el mismo alcalde, Rigoberto Quemé. Con este programa y su vinculación a la alcaldía de Quetzaltenango, *Muni-k'at* consigue situarse entre 1997 y 1999 como una de las organizaciones de desarrollo más importantes de Quetzaltenango, atrayendo el apoyo financiero de varias organizaciones internacionales, sobre todo de la Agencia Española de Cooperación Internacional, quien la convierte en una de sus principales contrapartes en Guatemala.⁴⁰

Además de favorecer la realización de obras de infraestructura y las mejoras en los servicios municipales, desde *Muni-k'at* y la municipalidad se impulsó la creación de nuevas organizaciones que permitieran incrementar y coordinar la organización por sectores de la población. Una de las más importantes fue el Comité Femenino Municipal (CFM), formado por las esposas de los concejales municipales y algunas mujeres que habían participado en la campaña del *Xel-ju* de 1995. El CFM pasó en cuatro años de ser un grupo de beneficencia a convertirse en una organización de mujeres para el desarrollo llamada Asociación Mujer Tejedora del Desarrollo (AMUTED). Es decir, pasaron de realizar rifas y ventas de comida en el parque a manejar proyectos y presupuestos financiados por la cooperación internacional, abrir una página web y escribir un libro sobre su historia (AMUTED, 2002). De supervisar los dos grupos de mujeres del área rural que apoyaron la campaña electoral del *Xel-ju* en 1995 a coordinar unos treinta grupos de aproximadamente veinte mujeres cada uno. De representar a sus familias en las fiestas sociales de los *k'iche'* de la ciudad a representar a las autoridades locales, a los *k'iche'*, a los quetzaltecos y a veces a los indígenas en general delante de algunos vecinos y de ciertas autoridades nacionales e internacionales que las han visitado.

El principal objetivo del CFM era organizar y mantener organizadas al mayor número posible de mujeres del municipio, especialmente aquellas que vivían alrededor del centro urbano y que en general tenían menos ingresos, menos escolarización y también una menor participación electoral. Es decir, el mismo tipo de población que los partidos políticos acostumbran a llevar a los centros de votación el día de las elecciones y también el mismo tipo de población beneficiaria de las organizaciones de desarrollo. El instrumento más importante para llevar a cabo esta organización fue

40 Tal como se demuestra con la visita de la reina Sofía de España a Quetzaltenango y a los proyectos de *Muni-k'at* en octubre de 1997.

el proyecto "Formación y Capacitación para el fortalecimiento de la participación de las mujeres con equidad de género" financiado por la AECI; un proyecto en el que a cambio de asistir a clases sobre "organización y participación comunitaria", "derechos humanos y de la mujer", "salud", "revalorización de la cultura maya" y "educación cívica"; aprendían a bordar, cocinar, leer y escribir. Evidentemente varias de estas mujeres participarían también en la creación de comités pro-mejoramiento para introducir, por ejemplo, drenajes en sus barrios o aldeas y una de ellas incluso se convirtió en alcalde auxiliar.

Obviamente, las redes establecidas mediante esta práctica del desarrollo fueron decisivas para la reelección en 1999 de Rigoberto Quemé y el *Xel-ju*. Al igual que ocurre en muchos otros países, hoy destaca en Guatemala la multiplicación de los mediadores en el escenario político local. Las relaciones entre instituciones y organizaciones nacionales, internacionales y locales, pero también las relaciones de todas estas instituciones y sus líderes con los líderes de la población organizada, forman una compleja jerarquía de intermediarios en donde los recursos tanto humanos como económicos y simbólicos son intercambiables y políticamente aprovechables. Aquellos que tienen mayor capacidad para movilizar estos recursos son finalmente aquellos que también pueden disfrutar de una mayor capacidad de representación política, de negociación y también de poder. Una representación política que se caracteriza hoy por ser múltiple, fragmentada, variada y cambiante; que se refiere a identificaciones distintas según los contextos y que está determinada por gran cantidad de redes sociales y mediadores en donde las lealtades obedecen sobre todo a la eficacia de los servicios prestados.

Las reñidas elecciones de 1999 en Quetzaltenango terminaron con un conflicto post-electoral altamente mediatizado en el que se debatieron de nuevo temas como el racismo o la representación política de los indígenas. Cuando se anularon las elecciones municipales por una supuesta compra de votos del *Xel-ju*, algunas personas recordaron las pintas en las paredes y acusaron al partido opositor, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) de racistas. A pesar de que dicho partido insistió a través de sus propios candidatos indígenas, de que el alcalde y el *Xel-ju* no eran los únicos representantes indígenas de Quetzaltenango, la presión nacional (sobre todo de líderes y organizaciones indígenas o de derechos humanos), internacional (cartas de apoyo de ONG) y la cercanía de la segunda vuelta electoral para las presidenciales (en las que se presentaba el FRG) pusieron punto final al conflicto, confirmando el resultado electoral que daba la victoria al *Xel-ju*. La resolución de dicho conflicto demostró como a pesar de los cambios ocurridos, el *Xel-ju* continuaba encontrando en la representación política de

los indígenas, una de las mayores fuentes de su legitimidad, sobre todo fuera del municipio. Y esto, a pesar de las dificultades por establecer una representación que podía ser reivindicada por cualquiera que fuera indígena (como los candidatos del FRG) y a pesar igualmente de que esta representación cambiara y se construyera según los interlocutores y los contextos. Finalmente, este conflicto electoral nos recuerda cómo la representación política no es solo algo que se reivindica o se impone sino también algo que se da y que se quita.

Conclusiones

Con este recorrido a través de las distintas formas de representación política indígena en Quetzaltenango he tratado de subrayar la relación existente entre la identificación, clasificación y definición de un sector de la población y las diferentes autoridades que quieren gobernarlo. En él destaca la vigencia de una clasificación social más allá de los cambios culturales, sociales y económicos ocurridos en el municipio. Una clasificación basada en el origen racial, étnico o cultural de los individuos que interactúa y varía ante los diferentes contextos descritos pero que se mantiene, reivindicada por sus representantes políticos. En este sentido puede afirmarse que el grupo difícilmente existiría como tal —como una unidad política se entiende—, sin la existencia de estos representantes (Bourdieu, 1984: 49-50).⁴¹ Es bajo esta premisa que hemos seguido a principales de un pueblo de indios, a propietarios y patrones de una ciudad y más tarde a profesionales, técnicos de organizaciones y candidatos políticos en sus reivindicaciones por ejercer esta representación. Es también bajo esta premisa que se han analizado las características de una representación legitimada en la raza, la discriminación o la pluralidad del municipio. No quiero decir con ello que los indígenas son aquello que sus representantes quieren que sean (de hecho cualquier identidad colectiva la vive cada quién como puede y como quiere en el tiempo que le ha tocado vivir) solo que la lucha por su representación se erige en uno de los principales campos políticos que viven estos grupos. Una lucha por la representación política entendida tanto en sus sentidos descriptivos o simbólicos, es decir formulando representaciones sociales distintas, invirtiendo estigmas o proponiendo nuevas (di)visiones de la sociedad como en

41 "C'est parce que le représentant existe, parce qu'il représente (action symbolique), que le groupe représenté, symbolisé, existe et qu'il fait exister en retour son représentant comme représentant d'un groupe" (Bourdieu 1984: 49) / Es porque el representante existe, porque representa (acción simbólica), que el grupo representado, simbolizado, existe y hace existir a cambio a su representante como representante de un grupo (traducción mía).

sus sentidos de acción; es decir en conflictos con los *adressats*, con los representados, con otros posibles candidatos a representantes y con las representaciones e intereses de cada uno de ellos.

Bibliografía

- ADAMS, Richard
1995 *Etnias en evolución social. Estudios de Guatemala y Centroamérica*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
1956 *Encuesta sobre la cultura de los ladinos en Guatemala*. Guatemala: Seminario de Integración Social Guatemalteca.
- AGUILAR VELÁSQUEZ, Jorge Mario
1998 *El Comité Cívico Xel-ju: Origen, Desarrollo Social y Político en el Municipio de Quetzaltenango*, maestría en gerencia para el desarrollo sostenible presentada en la Universidad Autónoma de Madrid — Quetzaltenango.
- ALIANZA EVANGÉLICA DE GUATEMALA
1999 *Directorio Cristiano Nuevo Día*. Guatemala: Corporación Nuevo Día.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE GUATEMALA
1985 *Constitución política de la República de Guatemala reformada por la consulta popular acuerdo legislativo 18-93*. Guatemala: Jiménez & Ayala.
1985 *Ley electoral y de partidos políticos de la república de Guatemala. Decreto ley 1-85 y sus reformas. Decretos 74-87, 51-87, 55-90*. Guatemala: Jiménez & Ayala.
- ASOCIACIÓN MUJER TEJEDORA DEL DESARROLLO
2002 *Tejedoras del desarrollo desde el poder local. De lo privado a lo público: un reto histórico*. Quetzaltenango: AECI.
- ASTURIAS, María Mercedes
1996 "La experiencia de las mujeres a través de Convergencia cívico política de mujeres", en Agrupación de mujeres Tierra Viva (ed.) *Poder, liderazgo y participación política de las mujeres*. Guatemala: s.c., pp. 16-21.
- BALANDIER, Georges
1994 *El poder en escenas. De la representación del poder al poder de la representación*. Barcelona: Paidós Studio.
- BARRIOS ESCOBAR, Lina
1998 *La alcaldía indígena en Guatemala de 1821 a la revolución de 1944*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- BASTOS, Santiago y Manuela Camus
1996 *Quebrando el silencio. Organizaciones del pueblo maya y sus demandas (1986-1992)*. Guatemala: FLACSO.
- BOURDIEU, Pierre
1984 "La délégation et le fétichisme politique", en *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52-53, pp. 49-55.
- CAJAS MEJÍA, Ricardo
1998 *Lógica local de participación política maya. La experiencia de Xel-ju en Quetzaltenango 1972-1998*. Maestría en gerencia para el desarrollo sostenible presentada en la Universidad Autónoma de Madrid — Quetzaltenango.

CARMARCK, Robert

1979 *Historia Social de los Quichés*. Guatemala: Seminario de Integración Social.

2001 *Kik'ulmatajem le K'iche'aab'*. Evolución del Reino K'iche'. Guatemala: Cholsamaj.

COJTÍ, Demetrio

1997 *Ri Maya' Moloj pa Iximulew*. El movimiento maya (en Guatemala). Guatemala: Cholsamaj.

COMITÉ CÍVICO XEL-JU

1995 (julio) *Xel-ju '95*. Por la restauración moral y cívica de nuestra ciudad, 1. Quetzaltenango: editorial nuestra América.

1995 (septiembre) *Xel-ju '95*. Por la restauración moral y cívica de nuestra ciudad, 2. Quetzaltenango: editorial nuestra América.

CORTÉS Y LARRAZ, Pedro

2001 *Descripción geográfico-moral de la diócesis de Goathemala*. Madrid: CSIC.

EBEL, Roland

1991 "Cuando los indios toman el poder: conflicto y consenso en San Juan Ostuncalco", en Carmarck, Robert (ed.) *Guatemala. Cosecha de violencia*. San José de Costa Rica: FLACSO.

FALLA, Ricardo

1985 "El movimiento indígena", *Anales de la Academia de Geografía e historia de Guatemala*, vol. 59, año 61, pp. 437-461.

FISHER, Edward F.

2001 *Cultural logics & global economies. Maya identity in thought & practice*. Austin: University of Texas Press.

GÁLVEZ, Víctor et alii

1997 *¿Qué sociedad queremos?: una mirada desde el movimiento y las organizaciones mayas*. Guatemala: FLACSO.

GARCÍA DE LEÓN, Jorge Luis

1979 "Tercer aniversario del terremoto", *Ixim*, 16, enero. Guatemala: s.c., s.p.

GARCÍA-RUIZ, Jesús

2000 "Memoria colectiva y reconfiguración del Estado-Nación en Guatemala", *Estudios y Documentos*, 24. Quetzaltenango: Ediciones Muni-k'at, pp. 4-20.

1999 "De la resistencia a la alternativa. Entre 'etnorresistencia' discursiva y 'etnoestrategia' operativa: construcción de la identidad sociopolítica y dinámicas de la acción colectiva en el llamado 'movimiento maya'", *Estudios y Documentos*, 13, Quetzaltenango: Ediciones Muni-k'at, pp. 35-66.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

1965 Ley electoral y de partidos políticos de la República de Guatemala. Decreto-ley 387, *Recopilación de leyes*. Guatemala: s.c., pp. 138-157.

GRANDIN, Greg

2000 *The Blood of Guatemala. A history of race and nation*. Durham: Duke university Press.

GINZBURG, Carlo

1991 "Représentation: le mot, l'idée, la chose", *Annales ESC*, 6, pp. 1219-1234.

GUZMÁN BÖCKLER, Carlos

1997 "20 años después: recuerdos de la primera edición del 'Pop Wuj'", en Chávez, Adrián I. *Pop Wuj. Poema mito-histórico ki-chè*. San José-Costa Rica: Liga maya internacional-TIMACH, pp. xv-xxiv.

GUZMÁN BÖCKLER, Carlos y Jean-Loup Herbert

1995 *Guatemala: una interpretación histórico-social*. Guatemala: Cholsamaj.

HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Maynor

1999 "El centralismo del Estado, la gobernabilidad y la pobreza", en Cardona, Rokaël, *Bajo los diez pensamientos. La nueva gobernabilidad local en Quetzaltenango*. Quetzaltenango: Muni-k'at, pp. 13-19.

HUPP, Bruce Foster

1969 *The urban indians of Quetzaltenango (Guatemala)*, tesis de Master of Arts presentada en la Universidad de Texas-Austin.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

2002 *XI censo nacional de población*. Guatemala: documento digital.

IXIM

1978 "El problema indígena", Editorial, *Ixim*, 7, Guatemala: s.c., p. 2.

1977 Editorial, *Ixim*, 1, Guatemala: s.c., p. 2.

1977 "La cuestión lingüística", Editorial, *Ixim*, 2, Guatemala: s.c., p. 2.

JUARROS, Domingo

1857 *Compendio de la historia de la ciudad de Guatemala*. Guatemala: Luna.

MARTÍNEZ PELÁEZ, Severo

1998 *La patria del Criollo: Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca*. México: FCE.

MUNICIPALIDAD DE QUETZALTENANGO

1998 *Informe trienal de la administración municipal 1996-1997-1998*. Quetzaltenango: Muni-k'at.

1997 *Informe bienal de la administración municipal 1996 y 1997*. Guatemala: Cholsamaj.

NACIONES UNIDAS - GUATEMALA

2000 *Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. Informe de desarrollo humano del 2000*, versión electrónica.

PÉREZ BRIGNOLI, Héctor

1994 *Historia general de centroamérica: de la posguerra a la crisis (1945-1979)*. Costa Rica: FLACSO.

PITKIN, Hanna Feniche

1972 *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

QUIJIVIX YAX, Ulises

1998 *Propuesta de un modelo organizativo, administrativo y gerencial para la Sociedad El Adelanto*. Maestría en gerencia para el desarrollo sostenible presentada en la Universidad Autónoma de Madrid - Quetzaltenango.

RODAS, Isabel

2004 *De españoles a ladinos: cambio social y relaciones de parentesco en el altiplano central colonial guatemalteco*. Guatemala: ICAPI.

TARACENA ARRIOLA, Arturo

1997 *Invencción Criolla, sueño ladino, pesadilla indígena. Los Altos de Guatemala: de región a Estado, 1740-1850*. San José de Costa Rica: Porvenir.

TARACENA ARRIOLA, Arturo et alii

2002 *Etnicidad, Estado y Nación en Guatemala (1808-1944)*. Guatemala: Nawal Wuj.

TZUNUM, Gloria Virginia

1985 *Historial del centamen de la belleza indígena de Quetzaltenango*. Quetzaltenango: Gof.

VELÁSQUEZ COTÍ, Coralía

1998 *Diagnóstico socio-organizacional del municipio de Quetzaltenango. Ámbitos de acción y propuestas para el fortalecimiento del poder local*. Quetzaltenango: CECI-Muni-k'at.

VELÁSQUEZ NIMATUJ, Irma Alicia

2002 *La pequeña burguesía indígena comercial de Guatemala. Desigualdades de clase, raza y género*. Guatemala: Nawal Wuj.

ZAPETA, Estuardo

1996 "Quemé Chay: Victoria del Xel-ju es muestra del resurgimiento Maya", *Iximulew*, 4, Guatemala: CECMA / Cholsamaj / Siglo XXI, p. 8.

IX

ENTRE EL LIDERAZGO Y LA REPRESENTACIÓN: ALCANCES Y LÍMITES DEL GOBIERNO LOCAL INDÍGENA EN TIRÚA, CHILE¹

JOAQUÍN BASCOPÉ

Es necesario precisar también, a propósito de la significación del término lov, que Titiev ha sugerido que esta palabra sería, de hecho, un reflejo lingüístico de la desagregación de la antigua residencia 'unilocal' en residencias individuales separadas tal como las conocemos en el período contemporáneo puesto que lov significa "desmembrarse".²

Introducción

Las relaciones de poder entre los mapuche están surcadas por las resonancias de este epígrafe. Ya en el significado de la palabra que denota su antigua estructura residencial, el *lov*, se advierte la potencia de la segmentación que subyace también a otros planos de la vida social. Este desmembrarse se expresa tanto en la dislocación de las unidades productivas y políticas como en la ambivalencia autónoma de la *machi* (o chamán), que en algunos lugares es el remedio y en otros el mal, en la independencia de los linajes y de las familias respecto de estos y, en último término, en el desacato ante el propio padre.³ Sin embargo, esta diseminación fragmentaria no implica la plena autonomía de

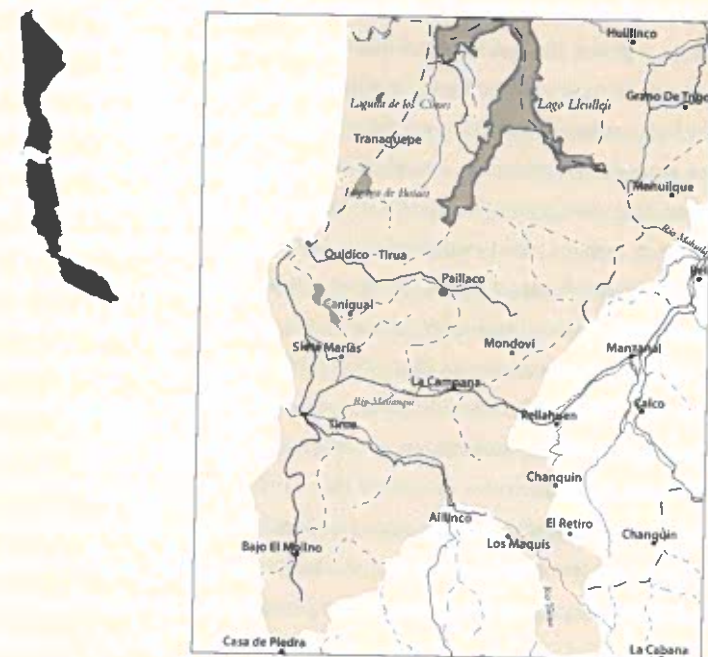
1 El presente artículo se desprende de un trabajo de campo realizado entre diciembre de 2003 y agosto de 2004 y que fue la base de una tesis de grado (Bascopé, 2005) que contiene buena parte de las ideas (desarrolladas allí *in extenso*) que se expondrán a continuación.

2 Zavala (1999: 54).

3 Melville (1976: 135) intentó, ante la dificultad de conciliar la transformación del modo de producción mapuche con su organización política, reducir a una cuestión psicológica el tema del poder en la socie-

las unidades (ayer, grupo residencial, linaje; hoy, comunidad, organización, asociación), antes bien, releva la vitalidad de las alianzas y la importancia de los acuerdos contingentes. La existencia de tales redes es condición necesaria para el desarrollo de cada parcialidad. Una tensión recorre su sintaxis política, juego entre dispersión y centralizaciones coyunturales que ubica el análisis siempre en posición precaria y provisoria. El nuestro no será la excepción.

La vitalidad actual de los movimientos indígenas en América Latina es una constatación que exige examinar los modos de su consecución. Las diversas luchas subalternas han encontrado posibilidades inéditas para la negociación de sus demandas. El fin de los regímenes represivos y su reconfiguración en democracias liberales junto a los efectos "cívicos" del contexto global —abanico de acuerdos e instituciones multilaterales con consecuencias legislativas, redes tecnológico-informacionales, nuevas formas de asociatividad política— se cuentan entre los principales elementos del escenario en el que se desarrollan las nuevas (y no tan nuevas) tensiones que enfrentan los movimientos sociales en el continente (Escobar, 1999). En su vertiente indígena, estas encuentran quizás



Comuna de Tirúa
Provincia de Arauco
Región del Biobío
Fuente: Ministerio de
Obras Públicas.

dad mapuche. La socialización temprana del niño en el valor de la autonomía individual es paradigmático en ese sentido. Ni siquiera la figura del padre condensa la suficiente autoridad como para someter a sus hijos y se observa incluso una "resistencia paternal a usar el castigo físico en caso de una desobediencia".

una de sus expresiones más avanzadas en cuanto a propuestas y presencia pública, al punto que las organizaciones etnopolíticas se perfilan hoy como una de las contrapartes ciudadanas más fuertes ante el Estado y el mercado. Los movimientos indígenas han transitado hacia una experiencia de articulación de lo local y lo global, resultando diversas estrategias políticas, todas ellas, no obstante, construidas en torno a la identificación étnica de los sujetos (Gundermann, 2003; Escobar, 1999; Pajuelo, 2004).

En Chile, los intentos de descentralización del Estado, unidos al auge del discurso etnoautonomista y la lenta colonización indígena “desde abajo” de las diversas instituciones abocadas a la denominada “cuestión mapuche”, los espacios locales —en especial los municipios— han visto renovada su importancia como espacios de poder desde los cuales definir con mayor o menor independencia la organización de la vida colectiva (Gundermann, 2003). En el recorrido de la actividad política mapuche en el país, este giro constituye un redireccionamiento del discurso etnonacionalista, enfocándose ahora en sus posibilidades de realización a nivel local. De ello da cuenta la proliferación de las llamadas “identidades territoriales”.

En el presente artículo, revisaremos la estrategia etnopolítica mapuche orientada hacia el poder local-municipal ejemplificado en la zona precursora de esta vía en Chile. De un lado, se analizarán las implicancias de esta transformación desde la perspectiva de la organización política en clave étnica a partir de la Ley Indígena de 1993, es decir, un tipo de organización constituida en indisociable interacción con un régimen institucional que, por primera vez, reconoce la diferencia cultural y la vuelve objeto de política pública. Esto contrasta con los estudios étnicos donde generalmente el tema es abordado desde el punto de vista o bien del Estado o bien de los mapuche (ambos concebidos como entidades homogéneas claramente distinguibles). En seguida, a partir de lo anterior, revisaremos la gestión edilicia *lafkenche*⁴ en la comuna de Tirúa (Región del Biobío), verificando el impacto inicial del líder del principal movimiento indígena local y alcalde reelecto en dos períodos, Adolfo Millabur, en tanto referente de las diversas organizaciones indígenas de la zona; también destacaremos las rivalidades que tras su primer gobierno se suscitaron. Finalmente, intentaremos demostrar que si bien la lógica etnoterritorial constituye un cambio innovador de la estrategia política del movimiento indígena en Chile, los logros del gobierno local *lafkenche* quedan en suspenso

4 En la lengua mapuche o *mapudungun*: “gente del mar o lago”. Denominación de una de las antiguas agrupaciones territoriales mapuche, específicamente vinculada a la costa de las actuales regiones del Biobío y la Araucanía y que es hoy retomada como concepto geopolítico estratégico por las organizaciones indígenas.

al ahondar en la relación entre los dirigentes y sus organizaciones. Así, introduciremos la distinción entre representante y líder para agregar nuevos elementos a la discusión sobre los alcances y límites del poder local indígena en Chile.

Redefinición del espacio político y emergencia organizacional indígena: del movimiento nacional a las identidades territoriales

El fin de la dictadura parecía augurar un futuro próspero para los intereses del movimiento mapuche. La democracia debía incorporar a todos los sectores y los indígenas eran la expresión acabada de la marginalidad y la exclusión, constituían dentro de esa capa —a la que también se agregaban los jóvenes, las mujeres, los pobres en general— un caso ideal para marcar el inicio de la transición. Todo comenzó bien. El acuerdo de Nueva Imperial se transformó en el hito que reencontró a los pueblos indígenas del país con la ciudadanía y la vida política. Buena parte de la dirigencia mapuche se vio impulsada a dialogar, a proponer y a negociar. El candidato Patricio Aylwin prometía una legislación que reconocería la existencia de otros pueblos dentro del *continuum* nacional. Era posible, entonces, entrever un espacio inédito para la “cuestión indígena” y los distintos actores tomaron posición. Así, el centro de estudios mapuche Liwen, encabezado por José Marimán, lanzó la primera propuesta que tenía como horizonte político la autonomía.⁵ En el documento Marimán constata la necesidad de constituir una organización mapuche nacionalista autónoma que apele a un territorio (la Región administrativa de la Araucanía) sobre el cual ejercer derechos no solo culturales sino también políticos. Nutrido del panorama étnico internacional (las autonomías españolas, la de los *inuit* en Dinamarca, los *miskitos* en Honduras y Nicaragua, el nacionalismo de Québec, etc.), Liwen señala el camino de la autodeterminación (sin necesariamente implicar la creación de un Estado) como el único capaz de acabar con todas las formas de neocolonialismo y conducir al pueblo mapuche a un desarrollo integral endógeno:

La autonomía territorial mapuche, es decir el derecho a un territorio donde poder existir como pueblo y desarrollar su cultura, es la primera condición para la autonomía mapuche [...] Es allí y no a nivel nacional que el pueblo mapuche puede recrear su cultura y desarrollarse como pueblo (José Marimán, 1992: 9).

5 Esta inscripción fue, sin duda, heredera de discusiones al interior de la elite mapuche durante la década de los ochenta, a partir de los Centros Culturales y la organización Admapu, y retomada en los noventa por el Consejo de Todas las Tierras. Por ello, su carácter pionero es relativo.

Se trata de un posicionamiento teórico de amplias resonancias en el discurso mapuche hasta nuestros días, en la medida en que sentó las bases conceptuales (descentralización, autodeterminación, desarrollo autónomo, movimiento mapuche independiente de los partidos políticos chilenos, territorio) y ubicó a los agentes (una nueva clase de dirigentes mapuche y una emergente intelectualidad) a partir de los cuales se desplegaría la estrategia organizacional mapuche en adelante.

La Ley Indígena (19.253) del año 1993 se promulga en este contexto de creciente participación donde la reivindicación étnica se extiende hacia una demanda etnonacional (Foerster, 1999). Y si bien la ley, sabemos, hizo tan solo un guiño a las aspiraciones de la dirigencia indígena (especialmente ante los conceptos de "Pueblo" y "Territorio"), es un hecho también que el espacio estaba creado: lo étnico tenía un lugar para su tematización en el seno del aparato estatal generando un proceso de distribución de roles. Desde el Estado se pretendía una asimilación respetuosa, y sobre todo —o, más bien, por fin— pacífica, de los mapuche a la sociedad chilena y la ley era la herramienta para articular este "desarrollo con identidad". Se intentaba realizar el tránsito desde la condición india-subalterna a una étnica-alterna. En ese contexto surge el dispositivo administrador de este gesto, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), que veló por la acreditación de los indígenas como tales, por la inscripción de sus comunidades y el amparo de sus tierras. Desde luego, la autonomía u "otro desarrollo" no estaban contemplados. Pero los nuevos "beneficiarios" estaban lejos de restringirse a un papel tan limitado y en el espacio abierto han sabido articular un nuevo tipo de agencia política, apropiándose de las herramientas de las cuales son, en principio, objeto. Se trata entonces de disonancias respecto del estatuto alterno habilitado por la ley.

Este proceso de apropiación varió según la tradición política y el nivel de organización en cada zona. Precisamente, el tema de lo local es el que, en adelante, se perfiló como el más relevante, en detrimento de los discursos nacionalistas unitarios que encontraron en el fracaso de Admapu (organización emblemática durante la dictadura), el anuncio de su fin.⁶ En la provincia de Arauco, y en la comuna de Tirúa en especial, se dieron marcadamente las condiciones para el surgimiento de un movimiento etnoterritorial. En efecto, los partidos políticos, especialmente la izquierda, habían ingresado ya en la década de los cincuenta formando dirigentes y tejiendo redes de influencia. Estos primeros dirigentes conectaban su instrucción política con la memoria familiar

6 El fracaso de la organización habría radicado en la politización de sus miembros y la consiguiente fragmentación de aquella a partir de las orientaciones partidistas (Marimán, 1995).

marcada por un pasado de violencias diversas.⁷ A ello se sumó el acceso contemporáneo a la educación superior de quienes dan forma a una elite dirigencial (hijos y nietos de aquellas primeras generaciones). Por otra parte, el escenario de estas transformaciones estuvo decorado por la vertiginosa expansión de las empresas forestales en el centro sur de Chile, transformándose en el más conocido frente de conflicto. Un inmenso negocio para la economía chilena se erguía mientras Tirúa se hundía entre las comunas más pobres del país. Desde esta perspectiva, la Ley 19.253, lejos de disuadir, potenció la organización y la actividad política indígenas. Las omisiones del texto jurídico eran susceptibles de subversión. En efecto, la estrategia etnoterritorial se apoyó en diversas instituciones —en general, en torno a la CONADI—, para avanzar en la ruta iniciada con la vuelta de la democracia.⁸

El tránsito democrático configura un mapa nuevo que redefine la relación entre Estado y pueblos indígenas devolviéndola al campo de la política. Es a partir de tal campo que las organizaciones mapuche han establecido nuevas líneas de acción política. Distinguimos, siguiendo a Laclau y Mouffe (2004), la yuxtaposición-oposición de dos lógicas de articulación que se desprenden de la relación mapuche con el poder desde el final de dictadura:

- a) Organización etnonacional —el Todos—, en que identificamos cuatro elementos centrales que distinguen este tipo de articulación. Primero, se aboga por un movimiento que represente al conjunto del pueblo mapuche (sea para negociar o, como las expresiones más radicales hoy, para darle la espalda al Estado). Segundo, se reivindican derechos políticos y culturales. Tercero, se especifica un territorio sobre el cual estos se deben ejercer. Cuarto, este tipo de organización es la que ha predominado desde las primeras asociaciones mapuche del siglo XX hasta la actualidad.

7 Tirúa se destaca por ser un "área de refugio" para gran cantidad de población indígena que en distintas épocas arribaron escapando de la violencia tanto colonial como republicana. Es esta una zona en la que la ocupación indígena tiene una continuidad geográfico-temporal que permanece inscrita en la memoria *lafkenche*. Del mismo modo, la identificación étnica se ha elaborado en torno a la figura de la desposesión, pero también a la de la solidaridad de aquellos que albergaron a los refugiados.

8 Un caso señalado como ejemplar expresaría este "valerse de las imposiciones" para transformarlas en armas políticas, aunque también económicas y sociales, es el de la Asociación Pu *Lafkenche* de Tirúa sur (Toledo, 2001). Por los contornos de la ley y más allá de ella, los Pu *Lafkenche* habrían logrado generar un control territorial (aún limitado pero creciente) que constituiría un modelo de autogestión a partir de alianzas estratégicas con agentes diversos (gobierno, municipio, ONG, fundaciones). Con ello habrían fortalecido la independencia de la organización y sus comunidades representadas al erguirse como contraparte activa (y no beneficiarios pasivos, subsidiarios eternos) en distintos escenarios de negociación.

- b) Organización etnoterritorial (la Parte): aquí diferenciamos tres rasgos concurrentes. Primero, se abandona la representación de la totalidad de los mapuche y se realza la especificidad de la identidad territorial, una suerte de comunidad de sentido histórica enraizada en los antiguos *rehues* y *ayllarehues* (agregaciones más o menos jerárquicas de *lov*), así como la necesidad de su organización autónoma. Segundo, se demanda igualmente el reconocimiento de derechos político-culturales aunque ejercitables únicamente a partir de la transferencia de poder desde el Estado hacia los espacios territoriales definidos. Tercero, para el caso indígena en Chile, este tipo de articulación tiene una historia reciente.

Hablamos de yuxtaposición-oposición por cuanto los posicionamientos de una y otra lógica alternan armonías con disonancias. Desde luego, ambas hacen referencia a la interacción de una minoría con un poder central. Según Rudolph y Thompson, se trata de una cuestión de grado por cuanto “el término etnonacional [...] tiende a omitir a grupos dotados de una base regional [etnoterritorial], pero cuyas exigencias políticas no se hallan tan desarrolladas y quizá no sean tan intensas”. Aunque por otra parte, en algunos casos “un gobierno puede responder a los aspectos etnonacionales de las demandas de un grupo, pero no a los etnoterritoriales. (1992: 11).⁹

Lo notable al observar en Chile la relación contemporánea de ambas lógicas es que, mediado por una serie de fenómenos exógenos y endógenos,¹⁰ el programa etnoterritorial, sin ignorar la historia política indígena (la denuncia de la exclusión, la defensa de las tierras y la necesidad de aliarse estratégicamente) se esparce en, e impone a, las lógicas etnonacionales unitarias. Contraste que se remarca si atendemos a que esta vocación unitaria había sido el trasfondo de las reivindicaciones del movimiento mapuche durante casi un siglo. Para la provincia de Arauco, el movimiento Identidad Lafkenche es el ejemplo del avance de la etnoterritorialidad como forma de organización política, mientras que la Asociación Pu Lafkenche lo es del desarrollo económico bajo esa lógica. A ellos se opone o yuxtapone la posición radicalizada de la Coordinadora Arauco-Malleco (CAM) basada en la doble utopía campesina y nacionalista. El enfoque de la CAM escapa a la

9 Usaremos *etnoterritorial*, “como un concepto que abarca a diversos movimientos y conflictos políticos derivados de un grupo de pueblos, de *ethnos* en el sentido griego, que tienen una cierta base geográfica identificable dentro de las fronteras de un sistema político existente” (Rudolph y Thompson, 1992: 11).

10 Eferescencia etnoterritorial internacional, retroceso de los Estados centralizados, despliegue de la sociedad red y la tecnología informacional y, por otra parte, agudización del conflicto forestal, emergencia de movimientos radicales, retroceso de las organizaciones nacionales, desprestigio de sus líderes.

figura trazada más arriba puesto que en él la política desaparece, al menos en principio, como instancia de negociación, acuerdo o desacuerdo.¹¹

Lo local ha cobrado importancia: para la zona estudiada el municipio ha concentrado discursos y prácticas buscando mayores cuotas de poder. Un hecho relevante impacta el imaginario de los dirigentes: el ascenso del líder de la Identidad Lafkenche, Adolfo Millabur, a la alcaldía de Tirúa. En este triunfo se encontró la renovación de las estrategias autonomistas, reafirmando, por una parte, el valor instrumental de ciertos espacios institucionales¹² transformados en herramientas políticas y, por otra, la importancia de delimitar un *continuum* geográfico-cultural que dé cuenta más precisamente de la realidad mapuche en su heterogeneidad y sobre la cual se aúnen fuerzas más allá de los intereses globales del pueblo en su conjunto. Los ecos de este acontecimiento y su iteración (reelección de Millabur en 2000 y 2004) han conducido al replanteamiento de los objetivos y de la representatividad de dirigentes y organizaciones. Han resurgido antiguas identidades territoriales (*nagche* -gente de los llanos-, *wenteche* -gente de los valles-) y se han reafirmado otras (*pehuenche* -gente del piñón-, *huilliche* -gente del sur-). La propia Región del Biobío y específicamente la provincia de Arauco han cuestionado incluso la posición histórica que hasta hoy ocupa la Región de la Araucanía como centro de la política mapuche.

Pero el avance de lo local encuentra sus reparos en un sector del movimiento indígena. José Marimán (2003 y 2004) ha criticado duramente el trabajo lafkenche y es un abierto opositor de lo que considera una forma de divisionismo. La única fuente de creación de poder es el fortalecimiento de la identidad nacional mapuche.¹³ Marimán identifica rápidamente a los “verdaderos” interesados y promotores de la segmentación:

11 O bien la otra opción es la política como conclusión, es decir, una vez consumado el plan de la CAM vendría la negociación: “Creo que hemos estado ajustados a lo que está pasando. No nos definimos como gente radical y creemos que un punto final a este proceso pasa por una solución política. La violencia nuestra es mínima”, José Huenchunao, líder de la CAM, en entrevista a El Mercurio (28-12-2000). Se debe advertir el sentido táctico de esta “violencia mínima”, cuyo valor radica antes en su carácter potencial, es decir, en aquello que ocurrirá si el gobierno insiste en su política, que en su realización efectiva.

12 Además del municipio y la mencionada CONADI, el año 2001 entra en escena un actor que se ha transformado en el principal a la fecha en materia de políticas indígenas: el Programa Orígenes. Se trata de un convenio entre el Gobierno de Ricardo Lagos y el Banco Interamericano de Desarrollo por cerca de 200 millones de dólares, inversión (la más significativa tras la ley de 1993) que ha significado el desplazamiento (o al menos la conmoción) de CONADI como referente institucional en el pensamiento de las comunidades. Esta nueva agencia estatal, pese a su carácter teóricamente despolitizado ha sido igualmente objeto de “usos” oblicuos. Para una crítica del programa véase Skewes (2003).

13 “El pequeño chovinismo identitario lafkenche no puede ser el derrotero por donde transite la demanda

el Estado nacional chileno y sus instituciones. Aquel se sirve de estas para impedir "otro".¹⁴

Se trata entonces de una intervención exógena y no acorde con la "real" identidad mapuche. Esta es de por sí nacional y se ubica por sobre las diferencias. La "inflamación de los pequeños chovinismos identitarios" es solo una práctica neocolonial que traerá más miseria para el pueblo. No se debe oír a los "cándidos" indígenas que cooptados por el poder central quieren hacer creer que la fragmentación es una característica histórica mapuche y que debe, por tanto, reflejarse en las dinámicas organizacionales contemporáneas. Marimán reconoce que si bien la segmentación puede haber existido en otra época (como estrategia de guerra, por ejemplo) lo que está claro es que se transformó en arma que favoreció el sometimiento a los Estados nacionales chileno y argentino y solo una cúpula de "dirigentes etnogremiales", "cosmovisionistas", faltos de realismo político pretenden revivir lo que el autor considera "errores de la historia pasada". En fin, la parcelación identitaria no sería ningún primer paso hacia el Todos nacional: Marimán recurre a su experiencia y confiesa que "aprendí que a la hora de provocar cambios políticos es mejor sumar fuerzas que restar [...] elemental noción de matemática-política" (2004). La experiencia de las identidades territoriales es leída simplemente como un retroceso de la causa nacional. Pero, ¿se trata de un retroceso? ¿Es tal esta resta política?

Espacio local y estrategia política mapuche-lafkenche: de la identidad territorial al municipio

Gundermann (2003) ha relevado la importancia del municipio como fuente de organización, participación política e identidad étnica en Chile. El control de la municipalidad adquirió a partir de la desconcentración del Estado chileno iniciada durante la dictadura un rol central en el desarrollo local. Si bien el caso andino, analizado por Gundermann, difiere en cuanto a la densidad histórica del trabajo político lafkenche en

autonomista y etnonacional del pueblo mapuche, porque él no busca redimir al colonizado, transformándolo de un ser de segunda clase a uno pleno en derechos políticos. Por el contrario, la fragmentación de la identidad nacional mapuche favorece el acomodo de unos pocos a costa del resto de la población mapuche" (Marimán, 2003).

- 14 "Dividir para reinar ha sido y es una vieja táctica de control de los oponentes en política ... El estado chileno, sin haber renunciado al garrote, hace sus propias inversiones en materia de dividir a los mapuche para reinar sobre ellos. Y para que eso ocurra no tiene que hacer mucho esfuerzo, porque le basta servirse de la candidez política de algunos mapuche" (Marimán, 2003).

la zona de Arauco, refleja el peso actual de las lógicas locales en la gestión de los recursos, el fortalecimiento de las organizaciones y la multiplicación de liderazgos, en el marco de una renovada relación con el Estado. Tales lógicas establecen vías inéditas de empoderamiento en la medida en que "a una política local que se complejiza aceleradamente, corresponden, entonces, sujetos andinos que se ven impelidos a adquirir capacidades sociales y culturales para actuar ventajosamente en tales escenarios" (2003: 71). Lo que nos interesa de su reflexión es aquello que Marimán no advierte, a saber, el surgimiento de un espacio, el local-municipal, donde la política acumula fuerzas y que, lejos de cerrarse en chovinismos (un aprecio desmesurado de lo local con desprecio de una realidad más amplia), establece alianzas, genera líderes y contrarresta la subordinación con apoyos múltiples. Y es precisamente en torno a este desplazamiento de la escena hacia el poder comunal como surge en Tirúa el movimiento Identidad Lafkenche (IL).

La IL desde sus orígenes a principios de los noventa en la agrupación estudiantil Pegún Dugún (que también fue cuna de líderes como José Huenchunao de la CAM), supo combinar una estrategia de presión y negociación que acopló a actores diversos en su carro reivindicativo, desmarcándose de la política étnica estatal y apuntando a constituir una fuerza promotora de la autogestión sobre un territorio específico. Así, en el origen, un pequeño hogar de estudiantes universitarios en Concepción, la capital regional, pronto logró el apoyo de la Iglesia católica y una institución de educación privada para sostenerse, ampliarse y convertirse en eje de la articulación etnoterritorial en la provincia de Arauco, como lugar donde se discutieron y fraguaron los nuevos caminos por los que transitaría la actividad organizacional mapuche. Luego, formada la IL el año 1999, se establecieron alianzas con organizaciones extranjeras consiguiendo que una parte importante de sus proyectos tuviera financiamientos cruzados (ONG, municipio, programas estatales, etc.) y, por último, las negociaciones con los partidos políticos¹⁵ han constituido una fuente de alianzas estratégicas y elemento clave para ganar influencia y poder.

Al igual que la CAM, la IL emerge de un desengaño. Los resultados de la reforma agraria y la experiencia política de la dictadura confirmaron lo que a la luz de la historia era evidente: la inviabilidad del movimiento indígena sometido a los partidos políticos.¹⁶ A este ímpetu juvenil de la Pegún Dugún, se sumó el aporte del sociólogo Luis Llanquilef

15 Especialmente con los partidos políticos de la coalición gobernante (Concertación de Partidos por la Democracia); es decir, el Partido Socialista, el Partido por la Democracia, la Democracia Cristiana y el Partido Radical Social Demócrata (este último minoritario y con muy baja presencia en la zona).

16 "... hoy día como que venimos un poco de vuelta: pertenecemos a un partido político y ya hoy día nos hemos percatado que los partidos no están dando respuesta a un tema tan complejo como el tema

quien, nutrido de las discusiones que el tema indígena generaba en otras latitudes, delineó un marco teórico y metodológico para el trabajo de base y potenció el liderazgo de Huenchunao en la zona norte y el suyo en Tirúa Sur. Pronto el trabajo tuvo ecos más allá de la propia comuna y el movimiento trascendió a nivel provincial e incluso cruzó la frontera regional hacia zonas como Lumaco y Purén en la Región de la Araucanía. Pero, sin duda, aquello que moviliza la IL es la posibilidad de articularse en torno al poder conferido por el municipio a su máximo líder.

El lugar del municipio en la articulación etnoterritorial

En octubre de 1996 Adolfo Millabur, en su segundo intento,¹⁷ alcanza la alcaldía municipal con el 32,7 por ciento de la votación (1.193 votos) y el apoyo casi unánime de las comunidades lafkenche. Las ideas fraguadas en la organización Pegún Dugún, unido al apoyo del Partido Socialista, cristalizaron en la emergencia de un líder regional que en adelante dirigiría no solo la vida comunal, sino también encabezaría el movimiento indígena en la provincia. Tras su triunfo electoral, su trabajo se orientó hacia la constitución de lo que sería la organización indígena más innovadora de la escena chilena en cuanto a propuestas se refiere. Con ella, y desde su posición edilicia, intentó extender su proyecto hacia las comunas vecinas (Los Álamos, Carahue, Puerto Saavedra, Teodoro Schmidt) y apoyar “otro tipo de desarrollo”, autogestionado y autónomo, impulsado por las comunidades. El municipio figuraba como mediador de recursos (puesto que a estas comunas pequeñas son pocos los que se le asignan centralmente) que potenciaban la estrategia de la IL. Para ello se asoció en distintas etapas (financiamiento, coordinación, ejecución) a diferentes proyectos con el Programa Orígenes, la CONADI, INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) y un abanico de organizaciones extranjeras.¹⁸ En el año 2000 coronó estos esfuerzos con la reelección en la municipalidad y su consolidación como líder indígena, esta vez a nivel nacional. Sin embargo, su ascenso

mapuche y no va a dar respuesta ni el partido de más izquierda y obviamente mucho menos el partido de más derecha. Por lo tanto, yo creo que esa ha sido la gracia de este Pegún Dugún” (Entrevista a Jorge Lincopán, dirigente de la IL, 5-8-2004).

17 En las primeras elecciones post gobierno militar Millabur logró la primera mayoría con el 17,3 por ciento de los votos. Sin embargo, la estrategia de bloques con que se organizaba la disputa en las elecciones municipales lo relegó al cargo de concejal (ver Gundermann en este mismo texto).

18 Millabur incluso viajó a Europa en busca de reconocimiento y apoyo a su gestión y lo encontró en importantes personalidades políticas como Noël Mamère y Danielle Mitterand y en una serie de ONG indigenistas.

no implicó la continuidad de los apoyos; antes bien, se trató del comienzo de las divergencias y el fin de la unanimidad en torno a la IL.

Huenchunao se marginó del proyecto de la IL y concentró en la CAM sus actividades, mientras que Llanquilef optó por trabajar con Millabur. Entre ambos gestaron el “manifiesto lafkenche” de 1999. Los desafíos de la IL apuntaron hacia una reconstrucción etnoterritorial de la provincia de Arauco ordenada a partir de los denominados Espacios Territoriales de Patrimonio Lafkenche. Se trataba de articular un archipiélago de comunidades y pueblos en una unidad capaz de gestionar política, económica y culturalmente tales territorios.¹⁹ La propuesta lafkenche ha sido, por una parte, un aire nuevo para el movimiento mapuche tras su readecuación post Ley 19.253,²⁰ y por otra, la alternativa política al trabajo de la CAM. En ella se establecen los lineamientos para el control de los espacios territoriales definidos; una orgánica que articula el trabajo conjunto del territorio lafkenche. Pero para alcanzar estas metas debían primero cumplirse ciertas condiciones ante las cuales el Estado chileno había permanecido indiferente y que serían los requisitos necesarios para iniciar la vía lafkenche al desarrollo.²¹

19 “Es por ello, que queremos desarrollar una *propuesta endógena* ... Consideramos que aquí tenemos el derecho de administrar los asuntos que nos conciernen y de controlar territorialmente nuestra existencia, como una manera de hacer perdurar nuestra cultura, forma de vida y de entender el mundo, ya que con esta especificidad que nos caracteriza, somos un aporte para el bien y la paz social que busca la humanidad ... Queremos que se nos trate como sujetos históricos adultos, capaces de ordenar y desarrollar su propia vida en sociedad”, *Identidad Mapuche Lafkenche de la provincia de Arauco* (1999: 10).

20 En general, se observaba un agotamiento de los discursos indigenistas homogeneizadores, los cuales la IL vino a complejizar con la reintroducción del concepto Identidad Territorial, apelando al ordenamiento geopolítico ancestral de las parcialidades mapuche.

21 La propuesta lafkenche consideró: a) la creación de una Comisión Independiente sobre “Verdad y deuda histórica Mapuche”, b) el reconocimiento constitucional como Pueblo Mapuche; c) la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); d) el reconocimiento de los Espacios Territoriales de Patrimonio Lafkenche; e) la validez de la opción Lafkenche de desarrollo; f) la participación política local, regional y nacional. Estos planteamientos han tenido consecuencias más o menos visibles, aunque en general casi todos se han transformado en temáticas de política pública indígena. El programa Orígenes ha sido enfático (al menos en el discurso) en subrayar las particularidades de cada espacio territorial y ha promovido la autogestión indígena así como el reconocimiento constitucional de Pueblo. Pero quizás sea la conformación el año 2001 de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato lo que constituye el efecto más importante del documento lafkenche (comenzando por las correspondencias nominales). La instalación de la idea de una deuda (palabra clave, tanto más cuanto que fue excluida finalmente del nombre de la Comisión), de una deuda de historia, de una deuda de verdad, y la necesidad de saldarla con políticas sociales, terminó de reubicar la cuestión indígena ante la sociedad chilena tras la Ley Indígena. Véase Gobierno de Chile, 2004.

Desde nuestra perspectiva, la contribución principal de la Identidad Lafkenche es el haber ampliado el marco de referencia que en su momento posicionó Liwen (tanto en la opinión pública como en la movilización de comunidades), aplicando al desafío general de la autonomía el elemento de poder local y especificidad etnoterritorial. Implica, en definitiva, un tránsito hacia el ejercicio de hecho de los derechos políticos mapuche sintetizando en la reconstrucción territorial el recurrente dilema tradición (reconocimiento de autoridades tradicionales) – modernidad (emergencia de nuevos líderes):

Empezamos a hablar de espacios territoriales. Fuimos introduciendo conceptos que hoy día se están utilizando, que todo el mundo hoy día usa [...] yo creo que eso es uno de los grandes legados que recogimos de los antiguos, que siempre vieron su lucha dentro de un territorio, nunca en abstracto.

Para Llanquilef es evidente, por una parte, que las identidades territoriales condensan un ordenamiento ancestral que debe respetarse, reconocerse y aprovecharse. Por otra, los objetivos de esta política de contrapoder, de vínculos múltiples con la sociedad civil transnacional (universidades, organizaciones ecologistas, fundaciones), se enlazan de manera concreta con los tópicos de las nuevas “democracias profundizadas” (descentralización, participación, integración de minorías, antiasistencialismo) que irradian su influencia desde otras latitudes (para el caso indígena, el ejemplo de Canadá quizá sea paradigmático), influencia que Chile recién comienza a experimentar. Ambas características se funden en la aspiración de un gobierno local indígena que, asumiendo las contradicciones contemporáneas del peso de la tradición²² sea capaz de construir una alternativa ciudadana (inclusiva y no exclusivamente étnica) de gestión comunal. En ese sentido, Llanquilef sentencia que la “opción lafkenche es una opción que aporta a la construcción de una democracia local”.²³

Claves para la lectura del avance etnoterritorial en Tirúa

Los resultados del trabajo de la IL pueden resumirse en un alcalde indígena en Tirúa, la ampliación de la estrategia lafkenche hacia la Región de la Araucanía (comunidades de Carahue, Puerto Saavedra y Teodoro Schmidt), la “propuesta de borde costero” (que

22 Entiéndase el enfrentamiento del antiguo ordenamiento político (y sus figuras, los *lonkos*) con el nuevo escenario institucional que demanda dirigentes jóvenes que cumplan labores de mediación (los denominados *brokers*).

23 Entrevista a Luis Llanquilef, dirigente de la IL, 6-08-2004.

pretende limitar, en favor de los pescadores lafkenche, la extracción marítima industrial en territorio indígena), los apoyos nacionales e internacionales, la apertura de la política mapuche hasta ahora centralizada en la Región y las reuniones y encuentros con otros pueblos. Con esto, sus líderes (Millabur, Llanquilef, Lincopán y Reinao —a quien veremos más adelante— son hoy un referente para nuevas generaciones de dirigentes.²⁴ El impacto de la estrategia etnoterritorial, consideramos, se sostiene en dos elementos que informan, y a la vez son producto, de la posición y el trabajo de Millabur.

El despliegue de la política pública indígena ha traído consigo la necesidad de identificar figuras a distinta escala —regional, municipal, comunal— que ejecuten labores de mediación entre las diversas instituciones y su público objetivo. Debe relevarse, entonces, el surgimiento de agentes locales dedicados casi con exclusividad a esta tarea de conexión. Son los mediadores políticos (*political brokers*) que ocupan un lugar central en el escenario político de Tirúa. Se trata de figuras con grados variables de representatividad encargados de “filtrar” la intervención estatal sobre las comunidades, negociando ya sea a nivel de las bases o como “articuladores de intereses más amplios, con alcances comunales, representando a grupos y tendencias sin una base local específica [...] comúnmente disputan cargos de representación” (Gundermann, 2003: 71). Esta distinción tiene, a la vez, matices según el *broker* y su radio: un primer tipo de mediadores limita su influencia y su acción a un sector dentro de una localidad, mientras que un segundo tipo abarca el espectro comunal e incluso regional. El rasgo distintivo de los *brokers* lafkenche es su juventud (entre 25 y 35 años) y su preeminencia por sobre los liderazgos tradicionales. Tal es su grado de influencia que para los propios dirigentes este posicionarse en el espacio político comunal resulta una verdadera fórmula de éxito:

[...] lo que sucede aquí en esta zona [es que] es una zona muy rica en líderes. Aquí hay una fineza, una ecuación que hay que siempre hacer. El que la logra entender va a poder llegar lejos en esto. Aquí cada comunidad tiene un líder o un líder que yo llamo de base, un líder local. En Tirúa Sur, desde Casa de Piedra hasta el río Tirúa, hay en total unas veinte comunidades. Eso significa que hay veinte líderes. Esos líderes entre sí se van juntando y surgen entonces líderes que ya tienen una ascendencia sobre ese primer cuerpo de líderes, y así tú puedes tener tres o cuatro líderes de un espacio territorial. Lo mismo sucede con otros espacios territoriales en otros sectores. Entonces, después surgen líderes que son capaces, llamémosle, de orientar a esos líderes

24 “La gran mayoría de los candidatos mapuche que entrevistamos un mes antes de las últimas elecciones tenían en mente a Adolfo Millabur como su referente y el modelo de cómo poner el municipio y su red al servicio del pueblo mapuche”, Foerster y Vergara (2001: 75-76).

*y a esos líderes de sector, y a esos líderes de espacio territorial. Entonces eso pasa por muchas cosas: afinidad en el discurso, afinidad en lo que se quiere, y sobre todo, buena interpretación de lo que es su realidad. Entonces surgen lo que llamamos los líderes de la comuna, y líderes de la comuna en este momento existen solamente tres, tres líderes que son capaces de tener arraigo en Tirúa Norte, en Tirúa Centro, en Tirúa Sur y en los pueblos. Hay solamente tres líderes: José Huenchunao, Adolfo Millabur y Luis Llanquilef.*²⁵

Pero la ecuación tiene sus incógnitas. Los líderes de base consiguen apoyo inicialmente a partir de sus vínculos de parentesco y vecindad. A medida que se aleja de la comunidad, el *broker* puede o no tener ese tipo de afinidades con sus representados, incluso puede ser un agente extracomunal (como es el caso de Llanquilef, quien proviene de otra región). Los límites de este criterio se vuelven difusos toda vez que un dirigente de base busca transitar hacia posiciones de mediación más amplias (de la comunidad a la comuna, de la comuna a la provincia, de la provincia a la región). En su rol de mediador ingresa a campos de interacción que tensan su identificación (¿funcionario público?, ¿privado?, ¿representante comunitario?).

El segundo elemento remite a la historia. La agencia política *lafkenche* ha estado atravesada por la tradicional influencia partidaria en la zona. Pero a diferencia de otras épocas, hoy los partidos no logran la comunión permanente de los líderes indígenas. Estos los obligan a negociar apoyos y votos obteniendo un margen de independencia que potencia sus contactos y los libera de una sujeción inmovilizante a un programa partidario. Se trata de una subversión local de las afiliaciones partidarias. En los líderes, en sus redes y su disposición a negociar con (y no someterse a) los partidos políticos, reside gran parte del éxito y el sostenimiento de la IL. Sin embargo, esta independencia tiene su contraparte en las bases que sustentan la mediación. Como su posición ya no se estabiliza por la vía partidaria, el líder debe responder constantemente ante las comunidades que lo respaldan puesto que en su influencia sobre ellas residen sus posibilidades de negociación y alianza. La tensión que recorre el trabajo de los *brokers* los transforma en figuras inestables que deben reafirmar constantemente las redes que modulan su poder: "A veces no resulta claro si son agentes de partido o representantes de grupos e intereses comunales mediados por partidos políticos" (Gundermann, 2003: 71). Esta ambivalencia, pese a todo, nos habla de cambios importantes que empiezan a redefinir el escenario político comunal. Sin perder todo su

25 Entrevista a Luis Llanquilef, 6-08-2004.

peso, la maquinaria partidista ya no pasa por sobre las organizaciones, cooptando sus líderes, dirigiendo su trabajo; y si bien

*las afiliaciones partidarias y las alianzas tienen a veces un carácter doctrinario y partidario, [...] normalmente se combinan con o decididamente adquieren un sentido estratégico en función de multiplicar las posibilidades de los sujetos (representantes, mediadores, concejales, líderes) partícipes del juego político.*²⁶ (Gundermann, 2003: 72).

La influencia de los partidos políticos y la instalación del movimiento *lafkenche* en un campo de redes institucionales (públicas y privadas) conllevaron no solo la alteración significativa de la estructura de poder tradicional *lafkenche*, sino también del sistema de mediadores y mediaciones histórico inter y extra comunitarias. Las formas clásicas de clientelismo se vieron alteradas y, como comenta Celigueta para el caso del movimiento maya en Quetzaltenango, en Tirúa se articuló

una representación política múltiple, variada, cambiante, que hace referencia a diversas identificaciones y que finalmente está determinada por una multiplicación de las redes sociales y también de los mediadores en donde las lealtades obedecen sobre todo a la eficacia de los servicios prestados (Celigueta, 2006, en este mismo volumen).

Pese a estas transformaciones, Celigueta da cuenta de cierta estabilización histórica de la relación de representación entre las elites y las comunidades indígenas quetzaltecas que, sin embargo, no se aplicaría al caso *lafkenche*. Por el contrario, es precisamente la ausencia de representación, la dificultad de instituir dicha relación y en definitiva de asegurar la mediación, lo que, paradójicamente si se quiere, ha favorecido, de un lado, la expansión política de la IL (multiplicación de líderes, reales o potenciales mediadores), y de otro, la incertidumbre ante su desmembramiento.

Sin embargo, creemos que no se ha ponderado suficientemente la diferenciación interna que el fenómeno etnopolítico local ha generado. De hecho, pese a capitalizarse allí, sus alcances no se limitan al municipio. Millabur ha comunicado a Tirúa con instituciones nacionales e internacionales (reflejado, por ejemplo, en la llegada de universitarios franceses a estudiar la realidad comunal), ha hecho alianzas transregionales (como

26 Gundermann es aún más tajante y sentencia que: "... en estas circunstancias, no son raros los cambios de afiliaciones partidarias, las alianzas informales fuera de acuerdos y pactos, las negociaciones en función de ventajas personales o de un grupo en detrimento de una estrategia de partido o alianza de partidos. Esta orientación múltiple de la acción política local posibilita relaciones y contenidos mucho más ricos y diversificados, como también conflictivos. Resulta también una manera de sortear la camisa de fuerza electoral [...] La infrapolítica tiene bastantes caminos oblicuos" (2003: 72-73).

para la declaración del borde costero como patrimonio *lafkenche*) y ha establecido contactos cruzados con los partidos políticos chilenos (con los cuales se ha acercado y distanciado circunstancialmente). Esto otorga al poder local una relevancia que se traduce en una participación nunca antes vista de las organizaciones indígenas en la trama institucional chilena. Sin duda, el trabajo *lafkenche*, en ausencia de conexiones y reducido exclusivamente a Tirúa, conduciría a un autismo político que poco modificaría el modelo vertical de relación Estado-indígenas y en nada aportaría al desarrollo endógeno de la emergente sociedad civil mapuche en su conjunto. Pero basta mirar los primeros resultados de la IL. Es de hecho la influencia *lafkenche* sobre el modo de comprender la política indígena, la incorporación de nuevos sectores en un concepto más amplio de ciudadanía, en fin, el protagonismo de los líderes y su despegue transcomunal, lo que ha caracterizado la actividad de la IL. No obstante, insistimos, es también este crecimiento el que ha desatado la crisis.

Conflicto y desagregación: líderes o representantes?

Las últimas elecciones municipales en Tirúa expresan a grandes rasgos la resistencia ofrecida por las propias organizaciones al fortalecimiento de una estrategia conjunta (no solo con los indígenas, sino también con los pescadores, los profesores, las mujeres, etc.). Por primera vez en la era democrática, alcaldes y concejales fueron electos en forma independiente como un modo de atenuar, aunque no eliminar, el peso de los bloques tradicionales.²⁷ Era el momento para demostrar la potencia de la estrategia etnoterritorial. Pero la existencia de cuatro candidaturas indígenas a la alcaldía (dos independientes y dos por partidos) sumado a nueve aspirantes a concejal (desde el Partido Comunista hasta la Derecha) puso en evidencia un excedente de líderes *lafkenche* así como su imposibilidad de converger en una estrategia conjunta. Para la IL, constituía al mismo tiempo, la prueba de que su presencia en la comuna (donde supuestamente se concentraba su poder) estaba lejos de ser omniabarcadora. Y si bien Millabur logró salir reelecto con el 50,13 por ciento de la votación, el horizonte etnoterritorial expresó su

27 Hasta antes de las elecciones de 2004, alcaldes y concejales eran parte de la misma elección. El alcalde resultaba del pacto político más votado (elección de 1992) o bien era el concejal con más votos (elección de 1996). La separación de la elección de ambos cargos conllevó la ampliación del espectro de candidatos elegibles (muchos de ellos fueron indígenas). No obstante, el sistema, favoreciendo a los pactos antes que a las candidaturas, sigue privilegiando a los dos conglomerados principales (Concertación y Alianza por Chile) en desmedro de las postulaciones independientes.

fragilidad como proyecto. La presencia de Luis Llanquilef (la segunda cabeza de la IL) y Jorge Lincopi (ex colaborador de Millabur en el municipio) compitiendo por el sillón municipal, además de una serie de candidatos a concejal ex adherentes al proyecto de la IL, que se declaraban ahora en contra de su gestión, así lo demuestran. El apoyo al alcalde, lejos de ser unánime, se divide en facciones al interior de las organizaciones de base, la mayor parte de las veces dependiendo de si el líder local aprueba o no su gestión. El panorama se vuelve más complejo cuando, al revisar los distintos programas de los candidatos, constatamos que las diferencias entre ellos son mínimas y las incriminaciones recíprocas, similares. Revisaremos brevemente algunas pistas que servirán para indagar en la genealogía de esta crisis.

Razones de quiebre / quiebre de razones

Coincidimos con Foerster (2004: 385) en considerar que, si bien son otros los términos de la “cuestión mapuche” contemporánea, la fragmentación política parece reproducirse como precaria superficie de relaciones en los distintos niveles asociativos (Familia, Comunidad, Organización, Identidad Territorial), y para dar cuenta de él —de la tensión que implica— nos parece pertinente la distinción entre pasado-estatal y presente-ciudadano como una nueva mirada sobre el liderazgo *lafkenche*. Esto a pesar de que la presencia del Estado en Arauco sigue abarcando casi la totalidad del mundo socio-político indígena, restando a las iniciativas ciudadanas un espacio reducido. En definitiva, dirigirse al Estado tiene mucho más de presente que de pasado: la diferencia es que si antes se demandaba asistencialismo, hoy se le exige la promoción de la autogestión. La costa de Arauco es la cuna de estas nuevas expresiones ciudadanas indígenas que a la vez nos muestran la persistencia de restricciones para la organización política. Observamos hoy un escenario de divisiones y alianzas coyunturales que reproduce presiones internas y externas, antiguas y nuevas, vinculadas a una triple concurrencia sobre las elites dirigenciales y sus bases de apoyo: las maniobras de los partidos políticos chilenos para capturar el “voto étnico”, la instalación de un discurso *lafkenche* etnoterritorial y la emergencia de un discurso etnonacional mapuche que niega al Estado como interlocutor. Esta concurrencia es a la vez distinguible como dos momentos de diferente profundidad histórica que revisaremos:

a) Presiones partidistas. La importante y creciente adhesión que consiguieron las organizaciones *lafkenche* desde la promulgación de la Ley Indígena no se tradujo en una participación política independiente. Los partidos de la Concertación vieron peligrar su hegemonía tradicional sobre todo en las elecciones municipales (pese a que en las

legislativas también encontraron obstáculos) y se abocaron a captar a los nuevos líderes lafkenche y sus adherentes para reubicarse en este nuevo escenario, aunque ese trabajo no sería fácil.²⁸ Pese a este equilibrio relativo alcanzado entre las fuerzas indígenas y los partidos políticos de la Concertación, estos continúan ejerciendo una presión que genera quiebres entre comunidades, dirigentes y organizaciones, tanto más significativos cuanto que afecta la constitución de una contraparte. Así la participación política independiente se mantiene en suspenso.²⁹

Las elites lafkenche son conscientes de los riesgos de permanecer subordinados a los lineamientos partidistas y conocen también la mala imagen que en las bases genera un líder que se declara públicamente miembro de algún partido. Pero, al mismo tiempo, saben del valor político externo (contactos y redes de posicionamiento, financiamiento, proyección más allá del ámbito local) que tienen tanto para sus organizaciones como para sí mismos. Por ello optan por trabajar sus nexos con los partidos con bajo perfil, intentando siempre desligarse de su alero cuando se les consulta. Así, los principales líderes, como Millabur, Llanquilef, Reinao (principal dirigente en Tirúa Norte) o Lincopán, por ejemplo, niegan tajantemente cualquier subordinación de sus planteamientos a los de un partido, pero todos han militado en, o cedido ante, alguno de ellos. Millabur y Lincopán con los socialistas, Reinao, antiguo militante de la Juventudes Comunistas, se presentó en 2004 como candidato a concejal por el Partido por la Democracia (PPD, de la Concertación), Llanquilef y los comunistas. Pero por otra parte, como no se trata de una militancia permanente, más bien al contrario, plagada de desencuentros y distanciamientos, puede ser apresurado afirmar abiertamente tal sujeción. Se trata más bien de un trabajo político necesario para el sostenimiento en el tiempo de cualquier líder que debe, no obstante, realizarse sigilosamente, sin “mucho ruido” porque entre los lafkenche la relación con los partidos es cada vez peor vista. De este modo, lo que sí podemos afirmar, siguiendo a Scott (2000), es que en el discurso público de las organizaciones los partidos tienen una imagen negativa

28 “Lo que pasa es que a partir de ese proceso [la elección de 1992 donde Millabur sacó la mayoría de votos] después la Concertación se vio obligada a negociar con Adolfo ... Adolfo era el que tenía más votación y era lógico que fuera candidato a alcalde. Entonces no es que los partidos hallan puesto a Adolfo sino que es muy distinto porque tú estás negociando de igual a igual” (Entrevista a Jorge Lincopán, 5-8-2004).

29 “Yo creo que el proyecto del 2008, 2012, nosotros debíamos tener nuestra propia lista. Yo creo que no debíamos andar a la siga de los partidos, debíamos caminar hacia un proceso autonómico, porque creemos ... en la autonomía, un proceso lógico que debe irse dando” (Ibíd.).

mientras que en su discurso oculto, y agregaríamos prácticas, son piezas clave en la construcción de los liderazgos locales.³⁰

La política mapuche, en contraste con la partidaria, poseería una carga valórica positiva que se encontraría degradada en la segunda. Sin embargo, los antivalores partidarios constituyen, a fin de cuentas, un pasaje inevitable para conservar una cuota mínima de poder: “yo estoy apostando a ser uno de los consecuentes, a pesar de que me cueste, a pesar de que me presionen políticamente. Pero tampoco puedo salirme de ahí porque si no quedo sin piso inmediato”.³¹ En esta encrucijada entre política mapuche y política partidaria, la acusación más frecuente para desacreditarse unos a otros ante las comunidades es el “venderse” o “vender al pueblo”, a un partido.

b) Pérdida del “horizonte” y complacencia ante el gobierno. Un segundo momento de disonancias internas surge tras el posicionamiento de la estrategia etnoterritorial extendida desde Tirúa a toda la provincia de Arauco. En un principio las propuestas y movilizaciones tuvieron un amplio respaldo entre las comunidades generando un frente común que contrastaba con la disgregación organizacional que siguió a la Ley Indígena en otras zonas. Un documento emblemático da cuenta de este espíritu inicial y nos muestra la unión de una joven dirigencia que ya se perfilaba como la renovación de los representantes tradicionales. Se trata de una breve carta dirigida al intendente de la Región del Biobío pocos meses después de la quema de camiones de una empresa forestal en Lumaco.³² En ella se solicita a la autoridad en tono desafiante el respeto de los derechos del Pueblo Mapuche (solución de los litigios de tierras, liberación de los presos) y la consideración de su pobreza.³³ Una declaración de principios, animada por los acontecimientos, que reunía a Millabur, Liempi (hoy consejero de la CONADI y

30 Santo Reinao establece una distinción provocativa en ese sentido: “los dirigentes deberíamos retomar un poco más la orientación política mapuche, en ese sentido ser más solidarios, ser más consecuentes, dar más participación escuchar más a la gente [...] ser capaz de escuchar a la gente ... porque esa era la forma de los diálogos que tenían nuestros lonkos [...] hoy día nosotros estamos muy divididos por eso, porque los partidos nos han hecho ir defendiendo más la posición partidaria más que la posición mapuche [...] tú no tienes enemigos partidarios si estás haciendo política mapuche (Entrevista a Santo Reinao, 23-04-2004).

31 *Ibíd.*

32 De cuyas cenizas, según José Marimán, emergería un nuevo movimiento campesino mapuche y se potenciaría, con la respuesta represiva, la identidad étnica y la organización.

33 “Señor Intendente regional, primero llegaron los conquistadores, de ellos, nuestros antiguos obtuvieron el reconocimiento de un territorio; del río Biobío al sur, testigo de ello son los numerosos tratados firmados en ese sentido en esta VIII Región que hoy usted dirige; Parlamento de Negrete, Los Angeles,

candidato a concejal por Tirúa), Huenchunao, Reinao y Llanquilef, en ese momento dispuestos a organizarse en conjunto.

Esa fraternidad, como sabemos, duró poco.³⁴ Al cabo de unos meses, Huenchunao consideró que sus colegas eran muy complacientes con el gobierno y optó por atravesar la cordillera de Nahuelbuta y acumular fuerzas en Ercilla, Traiguén y Collipulli que, sumadas a sus apoyos en Tirúa Sur y Lleu-Lleu, crearían una organización más radical. El resto continuó trabajando desde sus respectivos enclaves (Millabur en la municipalidad, asesorado por Llanquilef, mientras Liempi, Lincopán y Reinao, lo hacían desde las comunidades de Tirúa Sur y el lago Lleu-Lleu). Hacia el final del primer período de Millabur, y tras el lanzamiento de la propuesta de la Identidad Lafkenche, las cosas se volvieron a tensar. La declaración del Lleu-Lleu como Área de Desarrollo Indígena sepultó definitivamente la colaboración entre Reinao, quien promovió esta iniciativa, y Millabur, quien se oponía, y comenzaron a operar en abierta discordia: nuevamente

reducciones y nos atribuyó en forma de "agradecimiento" solo pedazos de nuestro ancestral territorio. Hoy, esas tierras, por si usted no lo sabe, se ahogan, se mueren y se liquidan; la codicia de las Empresas Forestales ya no tienen límites y eso se debe a que cuentan con la mirada complaciente de todos ustedes que gobiernan [...] Le preguntamos entonces señor Intendente: Seremos los Mapuche, por el solo hecho de ser un pueblo indígena, las víctimas de vuestra irracional concepción de "desarrollo".

Reciba usted Señor Intendente regional nuestra más respetuosa consideración.

Adolfo Millabur Nancuil, Alcalde de la comuna de Tirúa; Miguel Audito Liempi, Organización Mapuche Pu-Lafquenche, Tirúa-sur; Santo Reinao, Coordinación de Comunidades, Lago Lleu-Lleu; Aurelio Millabur Antilao, Director Hogar Mapuche Pegun-Dugun, Concepción; Carmela Ancan - Jose Huenchunao - Luis Llanquilef, Comunidades Mapuche de Arauco", *Carta de los Hombres de la Tierra de Arauco a la Primera Autoridad Regional: Señor Martín Zilić, Intendente de la VIII Región del Bio-Bio*, Arauco, 16-12-1997. Otra manifestación de esta temprana unidad aparece en Huenchunao, José, *Documento presentado por la Organización Mapuche Pegun-Dugun a la Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías*. - Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, Naciones Unidas. 15º período de sesiones: 28 de julio al 1º de agosto de 1997. Punto nº 6 de la agenda: Examen del informe definitivo del relator especial de la Subcomisión sobre los Tratados y otros acuerdos constructivos entre los Estados y los Pueblos Indígenas. En Mapuche International Link: <http://members.aol.com/MARI-QUEO/archivo-e/doc-06.html>. Agradezco esta referencia a Jorge Pavez.

- 34 "... el 98, 99, por ahí, se empieza a perfilar lo que podríamos llamar el primer quiebre de este trabajo ... Para mí esa fue una de las reuniones más dolorosas que he vivido aquí en la zona: la separación digamos de los tres [Millabur, Huenchunao y el propio Llanquilef]. Nos sentamos a conversar con tres o cuatro de estos compañeros ahí en Lleu-Lleu, en el Centro Comunitario de Ranquihue, donde cada uno expuso lo suyo y después de largas conversaciones, de argumentaciones, de incriminaciones, Huenchunao dijo que quería optar por otra cosa, prácticamente la consumación de la separación. Y nosotros con Adolfo conversamos pa' replantear el asunto" (Entrevista a Luis Llanquilef, 6-08-2004).

aparecía la imputación de indulgencia ante el gobierno. En este caso, Reinao fue el acusado.³⁵

El resto de la dirigencia continuó plegada a Millabur, configurándose una geografía política con tres hitos: en primer lugar, la Identidad Lafkenche, con Millabur y Llanquilef a la cabeza y el respaldo mayoritario de las comunidades (y ya no solo en Tirúa sino que convirtiéndose en el movimiento más importante de la provincia de Arauco). En seguida, la emergente Corporación de Desarrollo del lago Lleu-Lleu comandada por Santo Reinao. Este último, animado por un clima favorable tras la aprobación del Área de Desarrollo, pretendía hacer de la confluencia comunal lacustre (Cañete, Contulmo y Tirúa) un polo de desarrollo autónomo frente al poder municipal. Por último, la CAM con Huenchunao que se decidía por un intenso trabajo de bases transcomunal "para la liberación del pueblo mapuche" en una estrategia etnonacional contra el Estado.

El panorama se estabilizó a partir de estos dos desencuentros, con un alcalde cada vez más fuerte y la CAM perseguida y criminalizada.³⁶ Desde el Lleu-Lleu se alzaban voces criticando la gestión municipal aunque no trascendían lo suficiente como para poner en peligro el liderazgo de Millabur. Sin embargo, las palabras de Titiev (las del epígrafe) vuelven a resonar cuando todo comienza nuevamente a desmembrarse: Millabur apoya el año 2001 la candidatura de Camilo Escalona (Partido Socialista) a diputado, actitud que Llanquilef considera como la coronación de sucesivos actos condescendientes del alcalde con el gobierno y la Concertación.³⁷

- 35 "[...] el tema de la participación, el concepto de autonomía, generar poder local, el tema de la recuperación de tierras, no está garantizado en el Área de Desarrollo, por lo tanto es un plus no más que da la sensación de que es una solución pero no lo es. Y ha servido como una forma de intervenir mucho desde el gobierno a las comunidades y producir mucha división" (Entrevista a Adolfo Millabur, 27-04-2004).

- 36 El Estado chileno, tras diversos episodios de protesta (cortes de camino, tomas, quema de camiones) ocurridos en las regiones del Biobío y de la Araucanía entre el año 2001 y 2002 y que afectaron a conocidos latifundistas y grandes consorcios forestales, emprendió una dura represión contra la Coordinadora Arauco Malleco. En 2004 se desmanteló la organización procesando a dieciocho de sus miembros bajo la polémica figura de "asociación ilícita terrorista". Pese a ello, en julio de 2005, tras haberlos absuelto en primera instancia y declararse nulo el fallo, la Corte absolvió definitivamente a los imputados por no poder acreditarse el delito. Sin embargo, tres de ellos permanecieron encarcelados por un juicio anterior donde resultaron condenados por "amenaza terrorista".

- 37 "[...] a los lafkenche de acá de la zona, lo peor que les pudo haber sucedido es de que Camilo Escalona sea diputado. Porque definitivamente aquí llegó un aparato político que le puso la mano encima a Adolfo, a su municipalidad y, por lo tanto, entonces terminaron apropiándose del movimiento lafkenche y llevándolo hacia intereses que iban un poco paralizando la dinámica que llevaba e impidiendo, por supuesto, que se desarrollen debates que hubieran tenido que darse" (Entrevista a Luis Llanquilef, 6-08-2004).

Llanquilef ha hecho público dos documentos en los cuales denuncia, por un lado, la existencia de una dinámica apática entre la dirigencia lafkenche, reacia a dialogar y discutir, mientras que por otro, critica la gestión de Millabur en la municipalidad de Tirúa. Respecto a lo primero, considera que el clima entre los "actores potenciales" es hostil, donde cada aporte es considerado como un ataque personal, lo que "genera entonces una desconfianza que impide el establecimiento de relaciones respetuosas entre sujetos que comparten un mismo tema de reflexión". Pero la autocrítica es rápidamente solapada por la vieja constatación de una intencionalidad del gobierno y los partidos de dividir al movimiento indígena, una "voluntad oficial de querer lograr la crucifixión, pasión y muerte del país lafkenche" (2002: 1-2). Es preciso acotar en todo caso que Llanquilef es uno de los pocos líderes lafkenche que subraya el obstáculo que constituye la segmentación interna para el avance del poder local. El resto suele omitir este *impasse*, abocándose a sus propias contiendas.

Pero también es un freno el "mal uso" que se ha hecho de los espacios locales ya conquistados.³⁸ Llanquilef exige el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa en donde la diversidad sociocultural de la comuna tenga una presencia real en la creación de una planificación endógena de desarrollo (principalmente respetuosa del medio ambiente). Es preciso replantear el rol del municipio y corregir el camino, cada vez más convergente y menos crítico con el poder central, que Millabur ha recorrido en Tirúa. Existiría, según Llanquilef, una distancia creciente entre el discurso de Millabur y su gestión.

Coincidimos con Llanquilef en la constatación de que, pese al buen resultado electoral del alcalde, existe un desencanto entre sus seguidores. Esto se traduce en una desagregación del movimiento, en primer lugar, con la disidencia de sus líderes y colaboradores (Llanquilef, Reinao, Lincopi). Por otra parte, los votos de Millabur, mucho

38 "¿Cuánto hemos avanzado en el Lafkenmapu con alcalde mapuche? ... hoy ya no basta decir soy alcalde mapuche, para dirigentes de base, ese rango del orden institucional chileno debe ser acompañado de una práctica que cambie la forma de hacer política local. Y que esta se enmarque en una concepción en la cual se conciba el municipio como un "espacio de resistencia" y de elaboración de "políticas alternativas", y no como un centro de poder en el cual solo se administren los planes y proyectos del gobierno regional ... Si a esta situación comunal le agregamos el "clientelismo político" de los alcaldes [de Tirúa y Los Álamos] y su ciego deseo de "controlarlo todo", están terminando por abortar el esfuerzo lafkenche de ser actor de su propio destino, y en ese escenario, lo que están consiguiendo es desmovilizar el Movimiento Identidad Lafkenche que todos hemos construido, apropiándose de sus reivindicaciones autonomistas, pero en ningún caso obrando para afirmarle sus propias experiencias" (Llanquilef, 2004: 2).

más ligados a su figura que a la IL como proyecto, tienden a ocultar la incógnita que este éxodo pone al trabajo realizado por la IL hasta ahora.

¿Cómo comprender el desmembramiento? ¿Se trata acaso de que, divididos, la (des) organización lafkenche es capaz de conquistar mayor poder? ¿Se equivoca Marimán en su acusación de chovinismo? Consideramos que en la raíz de estos desencuentros subyace una ausencia que, lejos de invalidar la estrategia etnoterritorial, la conecta con la fragmentada historia política mapuche, con su compleja red de implicaciones con el Estado y, en conjunto, la enfrentan a la ficción étnica contemporánea que permite su trabajo.

El problema de la representación

A diferencia de otros regímenes (absolutistas, autocráticos, democracia directa), el representativo se distingue por cuanto ofrece

la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercer el poder en persona [...] se podría por tanto definir la representación como un particular 'mecanismo' político para la realización de una relación y de control (regular) entre gobernados y gobernantes (Cotta, 2002: 1385).

El concepto de representación busca resolver la paradoja fundante de la política moderna: una comunidad política no puede gobernarse efectivamente a sí misma, debe delegar el poder en un representante.

Por otra parte, el concepto de liderazgo, asociado como cualidad moral y funcional al representante, complejiza el mecanismo delegador.³⁹ El líder se inscribe en una economía de la circunstancia y a partir de ella moviliza su capital político. Surge ante determinadas circunstancias relacionales y se sostiene tanto tiempo como logre conservar sus adherentes (satisfaciendo o modificando sus expectativas). En ese sentido responde antes al ejercicio de una acción efectiva que a una autoridad formal. El líder, en su versión más extrema, constituye su propia institución; quien intente sucederlo deberá demostrar cualidades semejantes e iniciar desde cero su propia trayectoria.

39 Para situar el liderazgo, debemos considerar que: "a) se desempeña en un contexto específico de interacción y refleja en sí mismo (y en su "cometido") la situación de este contexto; b) manifiesta ciertas motivaciones del líder y requiere ciertos atributos de personalidad y habilidad, además de ciertos recursos en general, que son todos (motivaciones, atributos, recursos) variables del papel en función de su contexto; c) está ligado a las expectativas de sus seguidores, con sus recursos, sus demandas y sus actitudes" (Petracca, 2002: 914).

He aquí la diferencia con el establecimiento del representante, mediación ineluctable para toda comunidad política. La representación presupone líderes (independiente de si tienen o no la cualidad moral para serlo), pero los líderes no necesariamente y, sobre todo, no constantemente expresan una voluntad popular de la que dependen. El líder puede arrastrar a una colectividad (concebir una idea y acumular voluntades para realizarla), interpretarla ("aclarar sus sentimientos o ideas vagas"), pero solo en ocasiones, la representa, es decir, se limita a difundir y defender una opinión conocida y establecida por una mayoría ante la cual responde de manera sistemática: esto es, a través de una instancia que regula sus atribuciones y a la que rinde cuentas. El representante se debe a sus representados, el líder a sus seguidores. Una infinidad de figuras grafican el tránsito de uno a otro: del Big Man al Jefe, de los liderazgos hereditarios de los grandes linajes guerreros (sujetos a la aptitud y eficacia en la batalla) hasta los reyes y emperadores o los presidentes y primeros ministros de las democracias modernas. La distancia que distingue a quien lidera y representa de aquél que simplemente lidera es también la distancia que posibilita o impide en cada caso una forma específica de articulación política.

Para los mapuche, el problema de la representación, del liderazgo y su control son una constante histórica que, a partir del contacto con el *winka* (el español y, más tarde, chileno), devino una necesidad intermitente y el signo de la urgencia parece marcar cada iniciativa de centralización del poder. Thomas Melville había adelantado en un artículo pionero algunas de las claves de la relación de los mapuche con el poder o, más bien, de la manera cómo el poder pone en relación a los mapuche.⁴⁰

De las observaciones que realizó en terreno concluyó que la dificultad para alcanzar un poder de tipo ejecutivo (es decir, donde el poder se delega) pasaban por la vigencia del individuo por sobre la comunidad. Si bien es cierto que la mirada de Melville no contempla las instancias de asociación mapuche surgidas en el siglo XX a nivel urbano, los estudios de caso de Durston (2003) y Duhart (2003) y el notable trabajo de Cattaneo (2004) en Tirúa revisan las modalidades que asume hoy el problema de la representación política. Este último, considera que los obstáculos a la construcción de organizaciones fuertes son dos: por un lado, la cooptación de los líderes por parte de

40 Su tesis central sostenía que "... aunque el modo principal de subsistencia de los mapuche ha cambiado drásticamente en los últimos cien años, no se ha experimentado un cambio similar en la organización social que se desarrolló en conjunto con la economía tradicional mapuche, la cual sí se ha sostenido. Es un hecho que su economía agrícola contemporánea también refleja y abraza la naturaleza fragmentada de su organización social tradicional" (Melville, 1976: 121).

las instituciones y partidos políticos chilenos (tema que ya hemos revisado), y por otro, el más complejo, lo que denomina una "crisis de crecimiento". Retomando a Melville y Stuchlik, sostiene que esta crisis viene dada por la imposibilidad de generar vínculos más allá de la confianza diádica que restringe el campo de acción del líder al ámbito local y fomenta a su vez la competencia intraétnica (entre líderes). El declive del movimiento Identidad Lafkenche pasaría por la distancia que ha adquirido Millabur respecto a las comunidades, es decir, su encumbramiento personal más allá de la organización (reflejado en su alta votación). El nexo con el líder se ve debilitado cuando este expande la organización hacia otras comunas, trascendiendo los límites de la relación cara-a-cara. Si bien la relevancia del contacto diádico sigue siendo un elemento central en el análisis de las dinámicas actuales, creemos que esta "crisis de crecimiento" desvía al autor respecto a la cuestión que antecede toda expansión, a saber, la ausencia de un mecanismo de delegación y control del poder, a la que solo dedica unas líneas aunque alcanza a identificarla como un "obstáculo estructural" (2004: 138).

Cattaneo pretende diferenciar a su vez los "grupos de interés local" (sujetos movilizados en torno a un líder, a la caza de los beneficios estatales) de un "apoyo étnico" (aquél que responde efectivamente al programa etnoterritorial, representado en Millabur). Pensamos que esta distinción no es pertinente pues Millabur permanece atrapado (por más que sus planteamientos tal vez no lo estén) en el esquema del líder: su poder carece de instancias de control social (hecho denunciado por Llanquilef) y su trabajo consiste en establecer puntos nodales de seguidores que aseguren el control del territorio;⁴¹ el sillón municipal facilita esta tarea. Para esta empresa el *leit motiv* étnico tiene tanto valor como el *leit motiv* desarrollista o el populista ("satisfacción de necesidades más urgentes"): ambos liderazgos carecen de mecanismos de legitimación y administran su poder, antes que por votación o consenso, por acumulación y colapso. El elemento identitario "étnico" efectivamente está presente, pero en la articulación de una estrategia que puede o no tomar la forma de una estrategia política (pues muchas veces no pasa de ser económica). Este carácter lo define la presencia o ausencia de un espacio perenne de delegación y regulación del poder que permita conjugar el tránsito de líder a representar.

41 Ante la emergencia de Santo Reinao y la Corporación de Desarrollo en el lago Lleu-Lleu, Millabur ha intentado recuperar terreno con la instalación de la Asociación Reguinche Leuvu Lafken que agrupa hoy a nueve dirigentes de comunidades, ex adherentes del proyecto de Reinao. Además, este último tuvo al presidente de la Asociación (inserto en la campaña de Millabur) como uno de sus competidores por un cupo de concejal en las elecciones de 2004.

Nos parece sugestivo, sin embargo, que ambas figuras puedan coexistir (cuando en apariencia son excluyentes). En una entrevista con Santo Reinao alcanzamos a observar esta doble posición ante la pregunta por la representación:

Si estas haciendo política mapuche, somos todos un partido porque somos todos mapuches, no deberían haber diferencias partidarias, para eso hay que hacer, yo creo, dos cosas: una es escuchar a su pueblo, representar bien al pueblo mapuche y la otra es ser capaz de tener entendimiento entre nosotros mismos...

Yo creo que no soy representante del pueblo mapuche. De un sector, de algún grupo de gente, probablemente, pero no soy representante de los mapuches porque no existe ningún representante de todos los mapuches.⁴²

Se trata de la necesidad de deponer las diferencias, de “escuchar” al pueblo y a los otros dirigentes, porque “hacer política mapuche” es, en principio, borrar las diferencias. A continuación, se subrayan e incluso se las reduce a una sola diferencia fundamental (“no existe ningún representante de todos los mapuches”). Lo que concilia esta imposibilidad de posturas es la referencia al Estado, ante el cual sí es posible (o más bien urgente) entablar una relación de representación (“el interlocutor”). En nuestra lectura, ambas afirmaciones pueden coexistir solo mientras se (con)funda la función del representante con la visibilidad de los líderes como parte de una etnoestrategia que sostenga la relación con el Estado. La competencia por el municipio ha contribuido a subrayar la plena vigencia de las afirmaciones de Reinao. Un exceso de mediadores de mayor o menor alcance que han logrado reproducir su capital político en base a su presencia como interlocutores (del Pueblo Mapuche) ante el Estado. Este exceso, ejemplificado en los conflictos y la dispersión organizacional, deben orientar el análisis hacia el sistema de mediaciones que ha habilitado la Ley Indígena, en demanda de representantes étnicos.⁴³

42 Entrevista a Santo Reinao, 23-04-2004.

43 La política pública indígena se ve en la necesidad dar unidad al objeto sobre el cual trabaja, en caso contrario, no hay reconocimiento de la diversidad (es preciso identificar a quién se está reconociendo). La tarea del programa multiculturalista consiste en estabilizar un colectivo indígena que, al menos en el caso mapuche, hasta el momento no tiene referente real. Este “exceso de representación”, encarnado en la proliferación de liderazgos y conflictos, atenta directamente contra dicho programa. Hemos desarrollado en otro lugar esta problemática (Bascopé, Lafferte y Morawietz, 2005).

Conclusiones

La dinámica de poder local y ordenamiento territorial articulados por los *lafkenche* confirma la transformación del escenario para la política indígena en Chile tras la promulgación de la Ley 19.253. La expansión institucional del multiculturalismo y una densa historia política local, son antecedentes de los nuevos antagonismos que en Tirúa, apoyándose en los espacios y herramientas disponibles, incorporan a los *lafkenche* como actores en la competencia municipal. Ello ha implicado un corte no solo en relación a la invisibilidad en que había permanecido el indígena como actor político, sino, al interior del movimiento mapuche mismo, enfrentando posiciones etnonacionales versus etno-territoriales. Sin embargo, hemos visto como una y otra están previamente signadas por una fragmentación, diríamos infraestructural, que sufren las organizaciones y dirigentes. Ello se expresa en el alto grado de desavenencia entre dirigentes y comunidades, resuelto en una elección de caminos independientes de negociación con el Estado.

Observamos que en el transcurso de los últimos doce años el centro de actividad de dirigentes y organizaciones gira en torno a la captación y administración de la atención del Estado y sus recursos. Si bien esta fue también la tónica durante el siglo XX, la relevancia del *broker* se ha intensificado después de 1993 con la instalación de lo étnico como tema de política estatal. La estrategia del dirigente ha consistido en aprovechar determinadas coyunturas, estableciendo alianzas y rompiendo otras, buscando posiciones de mediación más amplias con el objeto de proyectar su organización y su persona. La acumulación de capital político se juega para él en la posibilidad de ser el rostro visible, el mediador del trabajo cada vez más extendido de las instituciones estatales sobre la población mapuche.⁴⁴

El marco post Ley Indígena ha contribuido a que esta estrategia prospere y dé sus frutos. Es constatable el avance de las organizaciones indígenas tanto en movilización como en visibilidad y propuestas, así como en la ampliación de sus lugares de interpe-lación al abanico institucional (público y privado, nacional e internacional). Es posible postular incluso que con la emergencia de estos “nuevos caciques” se han creado las condiciones para la reformulación crítica del programa *lafkenche* que algunos sectores hacen hoy (es el caso de Llanquilef). Como si hubiera sido necesaria una primera etapa

44 Estas tácticas no tan nuevas recuerdan las formas de acumulación de poder de los caciques del siglo XVIII y XIX y subrayan el valor político de las distintas escenas de interacción con las autoridades hispano-criollas. La persistencia de ciertas prácticas, vinculadas menos a inmanencias culturales que a la posición subalterna del indígena y a la dificultad del dominador de encarar su demanda, deben considerarse en los análisis étnicos contemporáneos.

de posicionamiento individual, de multiplicación de líderes y mediadores, para plantear la necesidad de una alianza ampliada e incluyente que articule un proyecto político sostenible en el tiempo y que implique un corte definitivo de la dependencia de los partidos chilenos. En tal sentido, la labor de Millabur desde el municipio constituiría una pieza clave. Por otro lado vemos que una brecha evidente se produce entre el dirigente (su trayectoria) y la base social que delega un poder que no controla. A medida que interactúan con el Estado, las ONG y las instituciones privadas, los *brokers* lafkenche se desligan de las comunidades que en principio representan, indiferentes al cuestionamiento de si esa representatividad se mantiene o se agota. Tal indiferencia es posible, sostenemos aquí, por el "estado de excepción" que implica el acto fallido de las instituciones en su búsqueda de un referente colectivo étnico; de representación política (en las negociaciones), de contraparte consultiva (en las inversiones). Es el acto fallido sobre el que se monta la Ley Indígena, que paradójicamente estabiliza y legitima el poder de los mediadores, en ausencia de un control social que cumpla tales funciones. Ausencia que deja en un constante suspenso el futuro del programa político lafkenche.

De este modo, el avance y la crisis de los liderazgos indígenas en Tirúa dejan de ser procesos diacrónicos y ocurren en la sincronía (se cruzan constantemente). Entre la coyuntura como realidad política y la asamblea como horizonte futuro, conviven discursos y prácticas políticas insertos en una red institucional, la Ley Indígena y sus efectos, que los habilita. En este marco, es posible afirmar que la competencia y disputa en torno al municipio amplifican el poder local lafkenche, sin perjuicio de lo cual se produzca una liberación del régimen partidario o clientelar. Es preciso entonces incorporar al análisis, por más limitadas que sean hoy nuestras categorías, la posibilidad de una coexistencia de estrategias y tácticas contradictorias, de "círculos viciosos" (en el lenguaje del capital social) y de dinámicas negativas para la autonomización del poder indígena. Ello puesto que la comprensión de la política subalterna tal vez tenga mucho menos que ver con un lugar propio de representación (la comunidad o la organización mapuche), que con la acumulación de múltiples estrategias a contrapelo de los dispositivos de administración de lo étnico. Estrategias articuladas en coyunturas, a veces al margen de caminos democráticos, pero que saturan los espacios institucionales establecidos para su participación.⁴⁵

45 En ese sentido coincidimos con Fraser cuando señala que "...los contrapúblicos subalternos no son siempre necesariamente virtuosos. Lamentablemente, algunos de ellos son explícitamente antidemocráticos y antiigualitarios e incluso aquellos con intenciones democráticas e igualitarias no siempre están exentos de

La municipalidad de Tirúa constituye el campo donde la política lafkenche, escapando indefinidamente a su institucionalización (la ausencia de Asamblea), ha ampliado, sin embargo, el campo discursivo y práctico de lo indígena tanto al interior de la sociedad chilena como en el propio movimiento mapuche, posicionando temas sensibles para este (como los problemas de representación política o los esencialismos étnicos). El movimiento expansivo de nodos conflictivos imprime una vitalidad a la escena política comunal y configura una situación inédita: el gobierno de Millabur ha arrastrado a la arena pública la competencia de la elite indígena y con ello el cuestionamiento del trabajo etnificador del Estado y de los partidos políticos, o el debate "indígena" entre tradicionalistas versus desarrollistas. De este modo, considerando la puesta en escena de los problemas de legitimidad, responsabilidad y democracia de las organizaciones y sus líderes (Escobar, 1999: 163), podemos hablar del caso lafkenche como paradigmático en el proceso de descentralización institucional y ejemplo de apertura discursiva frente al monólogo nacional al que el Estado insiste en apelar con la regulación —tras el reconocimiento— de la diferencia étnica.

Bibliografía

BASCOPE, Joaquín

2005 *¿Representantes o líderes? Organización política y conflicto entre los lafkenche del ADI Llen-Llen, VIII Región*, tesis para optar al título de Antropólogo Social. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

BASCOPE, J., M. Lafferte y L. Morawietz

2005 *Disonancias subalternas en la producción estatal de lo étnico. Historia, política y religión en la provincia de Arauco* (inédito).

BOBBIO, N., N. Manteucci y G. Pasquino

2002 *Diccionario de Política*. Madrid: Siglo XXI.

CATTANEO, Rodrigo

2004 *Dynamiques organisationnelles et stratégies territoriales des groupes résidentiels mapuche-lafkenche de la commune de Tirúa (VIIIème région, Chili): L'ethnicité comme ressource spatiale*, maestría en Geografía. París: Université Paris III- Sorbonne Nouvelle, IHEAL.

CELIQUETA, Gemma

2005 *Los "elegidos": la representación política de los k'iche' de Quetzaltenango (Guatemala) y el Comité Cívico Xel-ju*

practicar sus propios modos de exclusión y marginación informal. No obstante en la medida que estos contrapúblicos surgen en respuesta a la exclusión dentro de públicos dominantes, ayudan a expandir el espacio discursivo. En principio, muchos planteamientos que se encontraban previamente exentos de cuestionamiento ahora tendrán que ser debatidos públicamente" (Fraser en Escobar, 1999: 163).

- COTTA, Maurizio**
2002 "Representación política", en Bobbio, N. et al., *Diccionario de Política*, Madrid: Siglo XXI (13ª edición en español), pp. 1384-1390.
- DUHART, Daniel**
2003 "Programas sociales, partidos políticos y liderazgos familiares: erosión del Capital Social en una Comunidad Mapuche", en Arriagada, I. y F. Miranda (comps.) *Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 55-72.
- DURSTON, John**
2003 "Rivalidad, liderazgo y vínculos con el Estado en una comunidad mapuche", en Arriagada, I. y Miranda, F. (comps.) *Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 45-53.
- ESCOBAR, Arturo**
1999 *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología-CERC.
- FOERSTER, Rolf**
2004 *¿Pactos de sumisión o actos de rebelión? Una aproximación histórica y antropológica a los mapuche de la costa de Arauco, Chile*, tesis doctoral, Universidad de Leiden. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales / FONDECYT.
1999 "¿Movimiento Étnico o Etnonacional Mapuche?", *Revista de Crítica Cultural*, 18, Santiago de Chile: pp. 52-58.
- FOERSTER, R. y J. I. Vergara**
2001 "Algunas transformaciones de la política mapuche en la década de los noventa", *Anales de la Universidad de Chile*. VI serie, 13. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- GOBIERNO DE CHILE**
2004 *Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Derechos Indígenas, Desarrollo con Identidad y Diversidad Cultural*. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación, disponible en <www.mideplan.cl>.
- GUNDERMANN, Hans**
2003 "Sociedades indígenas, municipio y etnicidad: La transformación de los espacios políticos locales andinos en Chile", *Estudios Atacameños*, 25, pp. 55-77.
- IDENTIDAD MAPUCHE LAFKENCHE DE LA PROVINCIA DE ARAUCO**
1999 *De la deuda histórica nacional al reconocimiento de nuestros derechos territoriales*. Tirúa: disponible en sitio web Ñuke Mapu <http://mapuche.info.scorpionshops.com>.
- LACLAU, Ernesto y Mouffe, Chantal**
2004 *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- LLANQUILEF, Luis**
2004 *Poder local Lafkenche y desafío electoral en las próximas municipales de la provincia de Arauco*. Quidico [Provincia de Arauco, Chile]: Centro Kimun Amuy.
2002 *Constataciones y opiniones sobre gestión jacobina del territorio comunal lafkenche de Cañete, Contulmo y Tirúa*. Cañete: Centro Kimun Amuy.
- MARIMÁN, José**
2004 "Identidad fragmentada - II parte. El gigante silenciado", *Azkintuwe*, disponible en sitio web del periódico <www.nodo50.org/azkintuwe/mariman_analisis2.htm>.
2003 "Identidad fragmentada", Denver: publicado en el periódico *Azkintuwe* y disponible en su sitio web <www.nodo50.org/azkintuwe/mariman_diciembre.htm>.

- 1995 *La organización Aukiñ Wallmapu Ngulam*. Denver: disponible en la página web de Ñuke Mapu <www.mapuche.info.scorpionshops.com/mapuint/jmar2.htm>.
- 1992 *Cuestión mapuche, descentralización del Estado y autonomía regional*, disponible en Rehue Foundation <http://www.xs4all.nl/~rehue/art/jmar1.html>.
- MELVILLE, Thomas**
1976 "La naturaleza del poder social mapuche contemporáneo", *Estudios antropológicos sobre los mapuche de Chile sur-central*. Temuco, Chile: Universidad Católica, pp. 101-144.
- PAJUELO, Ramón**
2004 *Identidades en movimiento. Tiempos de globalización, procesos sociopolíticos y movimientos indígenas en los países centroandinos*. Caracas: disponible en <www.globalcult.org.ve/monografias.htm>.
- PETRACCA, Orazio**
2002 "Liderazgo", en Bobbio, N. et al., *Diccionario de Política*. Madrid: Siglo XXI (13ª ed.), pp. 914-919.
- RUDOLPH, Joseph y Thompson, Robert (eds.)**
1992 *Política etnoterritorial. Desafío en las democracias occidentales*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor.
- SCOTT, James**
2000 *Los dominados y el arte de la resistencia*. México: Ediciones Era.
- SKEWES, Juan Carlos**
2003 "Creando desorden: Orígenes, el Estado y la Sociedad Mapuche en Chile", ponencia presentada en el seminario internacional Derechos Humanos y Pueblos Indígenas: tendencias internacionales y realidad local, julio-2003. Temuco, Chile: Universidad de La Frontera.
- TOLEDO LLANCAQUEO, Victor**
2001 "Esto también va haciendo autonomía. La estrategia territorial de las comunidades lafkenche de Tirúa", *Espacios Locales y Desarrollo de la ciudadanía*, Santiago de Chile: Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile / FUNASUPO.
- ZAVALA, José Manuel**
2000 *Les indiens mapuche du Chili, Dynamique Inter-ethniques et stratégies de resistance, XVIII siècle*, Paris: L'Harmattan.

X

PODER LOCAL Y MOVIMIENTO ÉTNICO EN VILLARRICA, CHILE¹

JOHN DURSTON

Introducción: una triple mirada a un contexto histórico

A partir de su rendición final ante el ejército chileno en 1883, en Putue, comuna de Villarrica, y a lo largo del siglo XX, el pueblo mapuche fue un actor social subalterno² de representación, interlocución y conflicto frente al Estado chileno (Bengoa, 1999). La implacable represión de las organizaciones políticas mapuche bajo la dictadura militar de 1973-1989, sin embargo, cortó esa tradición y formó parte de una política *de facto* de etnocidio. En resistencia a esta amenaza, renació el movimiento mapuche con nuevas características, propias del nuevo contexto.

El estudio de la participación política local mapuche en los últimos años exige un breve análisis previo que combine tres miradas: una que dé cuenta de este nuevo movimiento étnico mapuche a nivel territorial comunal (municipal) y regional; otra que resuma el proceso de descentralización y democratización de las instituciones públicas locales; y una que caracterice el sistema político informal de clientelismo partidario que predominaba en el territorio bajo estudio.

1 Este artículo se basa en una investigación cualitativa inductiva realizada entre 1999 y 2002, la cual aplicó la metodología de *grounded theory* y las transcripciones de entrevistas y reuniones fueron procesados en el programa Atlas.ti.

2 Subalterno: literalmente, un "otro debajo"; en este caso, un pueblo excluido y dominado por otro.

El nacimiento del movimiento mapuche actual

El siguiente extracto del Informe de la Comisión Verdad Histórica, Justicia y Nuevo Trato (2004) resume claramente el proceso por el cual emergieron tanto el movimiento mapuche de hoy como su discurso movilizador:

[Alrededor de 1980] los Centros Culturales Mapuches, la primera organización post-golpe de Estado con un carácter independiente y autónomo, contó con un fuerte respaldo de sectores de la Iglesia católica. Los Centros Culturales Mapuches asumen en primera instancia una posición culturalista, manifestando su rechazo a la división de las comunidades, al fin de la vida comunitaria, pues temían, con clara conciencia, que con el proceso divisorio gran parte de los rasgos culturales mapuches se perdieran, y que sus habitantes fueran asimilados a la cultura criolla occidental.

A partir de este momento, se va a generar un movimiento étnico de larga duración, donde precisamente la característica principal del discurso mapuche va a ser una fuerte reafirmación étnica, marcando con énfasis las diferencias con la sociedad *winka* [no indígena]. De esta manera, y al contrario de lo que había ocurrido a lo largo del siglo XX, donde la sociedad mapuche había buscado permanentemente vías de comunicación con la sociedad chilena, una 'integración respetuosa' [...] a partir de los ochenta, los mapuches van a mostrar su diferencia y distancia con los otros movimientos sociales, formando asociaciones y reivindicaciones autónomas [...] la cuestión étnica se va a separar de la cuestión social en general, e incluso van a criticar crecientemente la intermediación de los partidos políticos...

[...] Se comienza a desarrollar un discurso que se inserta en el marco de un proyecto político con énfasis en la autonomía. Antes de que se cumpla la primera mitad de la década del ochenta, se empieza a hacer pública la demanda por autonomía [...] por el reconocimiento como pueblo y con derecho a la libre determinación. El Estado [militar] ignoró sus demandas, y frente a las acciones mapuches, se volvió más represivo, controlador y castigador, neutralizando a sus dirigentes. Los dirigentes mapuches, mientras tanto, esperaron, se siguieron reuniendo, se prepararon, estudiaron, discutieron sobre sus derechos, objetivos y expectativas, se dedicaron a afinar el discurso para el momento en que pudieran llevarlo a la práctica. Eso iba a ocurrir en la década del noventa [...] La demanda por el derecho a la autonomía, ni ayer ni hoy día, implica secesión territorial [...] se inserta en el marco del derecho internacional, específicamente lo que se conoce como autodeterminación interna. Es decir, se trata de la promoción de niveles de autonomía al interior de un mismo Estado.

Estas demandas originales del movimiento mapuche moderno (autonomía, reconocimiento como pueblo, fin del racismo y derecho a la libre determinación), encuentran

eco en el movimiento mapuche de Villarrica al inicio del siglo XXI, a analizarse en este artículo.

Reconstrucción de la institucionalidad pública local

El año 1990 marcó el retorno a la democracia en Chile después de 17 años de dictadura militar. Durante la década siguiente, los gobiernos de la Concertación, de centro izquierda, promovieron el crecimiento basado en la inversión privada nacional y extranjera, y aumentaron sustancialmente el gasto social público. En los últimos 12 años gran parte de los más de 350 territorios municipales han experimentado —junto con la descentralización administrativa— una paulatina democratización formal y de fondo, mediante la realización de elecciones de alcaldes y de los Concejos Municipales en 1992, 1996, 2000 y 2004. Ha habido, sobre todo a partir de 2000, una emergencia de nuevos actores sociales indígenas en estas elecciones locales. Con todo, están empezando a cambiar las correlaciones de poder a nivel comunal y ha habido en algunas comunas una coevolución de estrategias de los actores políticos, de las agencias públicas y de las comunidades mapuche en particular.

La descentralización es una de las variables detrás del llamado “auge de lo local” actual. El uso de este término en Chile, sin embargo, padece generalmente de dos vicios: la mirada burocrática centralista que concibe lo local como el átomo mínimo indivisible de administración y participación, sinónimo de gobierno municipal; y la visión que analiza lo municipal aislado de influencias nacionales. En este trabajo se intenta corregir estas visiones dando cuenta tanto de la importancia de lo microlocal como de lo supralocal.

La comuna de Villarrica posee una superficie de 1.292 km², territorio en el cual se encuentran dispersos alrededor de doscientas pequeñas comunidades rurales mapuche. El territorio social municipal puede entenderse, en el caso de Villarrica, como un conjunto de comunidades microlocales articuladas con el lugar central de control en un sistema complejo adaptativo basado en múltiples actores. Las estrategias de los actores dominantes coevolucionan con las de los subalternos, en un proceso de cambio constante del grado de control que tiene cada uno sobre sus interacciones. En el análisis que sigue se aplica un modelo del territorio social municipal de este tipo, con las interfaces entre subsistemas como el *locus* de los cambios estructurales emergentes (Cowan, 1994; Long, 2001; Durston, 2002).

Es igualmente necesario reconocer la importancia de lo supralocal. El sistema administrativo y político municipal no es un sistema autónomo exento de influencias nacionales. La alta compenetración de la realidad municipal descentralizada con la del sistema

político nacional se expresa en las reglas formales del financiamiento público de los servicios del gobierno y en la intermediación informal realizada por los partidos políticos en la concreción local de estos recursos y servicios.

La gran mayoría de las municipalidades rurales, sobre todo las más pobres con importantes sectores excluidos como son las comunidades mapuche, dependen de diversos programas y fondos del gobierno nacional, el que ejerce control sobre su canalización y uso local. En la práctica, la canalización de estos programas formales depende en gran medida de las relaciones de poder de los partidos políticos al interior de las dependencias estatales nacionales respectivas. Dada la importancia de los recursos financieros e institucionales del gobierno nacional para las municipalidades menos ricas, las funciones informales de intermediación partidaria son igualmente o más determinantes que las formales, en la emergencia, transformación y desenlace en los espacios locales de poder. De hecho, como señaló Valenzuela (1977), los temas centrales de las campañas parlamentarias siempre han sido netamente locales y prácticos, no nacionales ni ideológicos. Los diputados y senadores juegan papeles determinantes en la marcha y en el éxito de los programas y proyectos de desarrollo rural. También tienen control sobre la selección de candidatos a puestos municipales y al financiamiento de sus campañas.

En Villarrica la combinación de mayores recursos públicos para combatir la pobreza, nuevos derechos (democráticos e indígenas) y un emergente juego de fuerza entre partidos políticos nacionales y los actores sociales locales asociados a cada uno de ellos,³ creó un panorama de oportunidades y desafíos para la inserción de comunidades mapuche en la sociedad civil. Al mismo tiempo, el discurso mapuche de autonomía y dignidad exigía cambios mucho más profundos en la relación entre los mapuche como etnia y la sociedad *winka* (no-indígena) dominante. Las comunidades mapuche de Villarrica tuvieron que barajar los llamados a apoyar fuerzas políticas muy diferentes: una confrontacional y libertaria y otras que ofrecen soluciones prácticas inmediatas en forma clientelar. En la práctica, durante el periodo de estudio (1999-2002), la evolución de las condiciones locales y nacionales obligaron a los diversos tipos de actores políticos a acercarse y a copiarse discursos y prácticas frente al pueblo mapuche.

³ En particular, los actores sociales de la elite de poder tradicional de la microrregión, las grandes familias terratenientes, comerciantes y ahora de la industria turística. Varias de ellas son de ascendencia alemana y predominantemente ligadas a la derecha política. El principal ejemplo es la familia Weber, propietaria de grandes fundos de plantaciones de pino entre medio de las pequeñas reducciones de las comunidades mapuche.

El clientelismo político en Villarrica

En las últimas elecciones municipales en Villarrica todos los candidatos fueron acusados por sus adversarios de clientelismo: el alcalde RN de distribuir canastos de comida, la candidata DC de distribuir fardos de heno con recursos de su ONG (con financiamiento público), el candidato mapuche de otorgar fondos del proyecto ambiental a comunidades leales a su organización y de quitarlos cuando hubo ruptura, etc.

Estas prácticas parecen corresponder a la definición más simple de clientelismo: "favores por votos". Pero en este caso como en otros, el clientelismo es un vínculo personal con varias facetas que van más allá del frío intercambio de fardos, empanadas por votos. Como señala Auyero,

[...] para los clientes [...] los mediadores no son los políticos inescrupulosos y corruptos de los que hablan otros vecinos. Son gente buena, que ayuda, que se sacrifica, con las que tienen una relación personal, a veces amistad [...] el sentimiento de comunidad que muchos experimentan con sus mediadores, su creencia sincera en las acciones dedicadas [...] cancelan cualquier posibilidad de distanciarse de la relación y de actuar [...] como si estuvieran tratando de maximizar oportunidades⁴ a través de las [meras] expresiones de afecto, y:

Los patrones y los mediadores no intercambian explícitamente votos por favores. Por el contrario [...] los beneficios deben ser otorgados de una cierta manera, con cierta performance que públicamente presente a la cosa dada como "amor por el pueblo" como "lo que debemos hacer" (Auyero, 2001).

En resumen, el clientelismo tal como se practicaba en Villarrica en el periodo analizado aquí muestra varios matices y subtipos. Primero, en cuanto a los matices: a) el clientelismo político es una forma personalizada, asimétrica e interclase,⁵ de integración subordinada pero también de capital social individual para el cliente; b) es un fenómeno antiguo, pero de gran vigencia actual en varios países con sistemas electorales representativos; c) hay una importante variedad de roles y relaciones que responden a diferentes situaciones de clientelismo político; d) aunque las prácticas clientelares son reñidas con los máximos ideales de la democracia, ambos conviven en las democracias reales y aportan beneficios concretos a los estratos más pobres; e) aunque se trata básicamente de "favores por votos", tiene otras facetas importantes, como son: el vínculo

4 Es en este mismo sentido que Bourdieu declara que el capital social no puede ser reducido a una expresión de interés material según la teoría del *rational choice* (Bourdieu 2001).

5 En el contexto de este estudio, el clientelismo político tiene además un aspecto de inclusión interétnica subordinada.

afectivo, y su función como extensión "hacia arriba" de las redes de ayuda recíproca en las estrategias de supervivencia en los estratos pobres, y f) hay indicios de que las formas predominantes de clientelismo político están cambiando en América Latina, evolucionando desde la clásica relación patrón-cliente hacia formas de *brokers* competitivos y, en algunos casos, incluso hacia relaciones sinérgicas o de coproducción, surgidas de pactos negociados entre facciones semiclientelares o reformistas, de la clase política, y sus clientes de estratos pobres.

En este estudio en Villarrica se pudo observar casi todos los tipos propuestos de clientelismo, tanto clásicos como modernos. De esta manera, había: a) caudillos, que controlaban puestos de trabajo en la administración pública y podían ejercer una presión importante para la designación de programas públicos a ciertas comunidades o grupos de sus seguidores. En Villarrica esto era el caso de los senadores, mientras que el alcalde de Villarrica, al comienzo de este estudio (1999), también correspondía al tipo caudillo de nivel comunal; b) caciques locales, se trata por supuesto de caciques políticos, no de *lonko* (autoridades tradicionales mapuche); c) *Brokers* que corresponde al intermediario político que predominaba en Chile rural en el 2000. En Villarrica, la competencia entre patrones les convirtió en *brokers* en competencia entre sí. Se observó la emergencia de algunos *brokers* semiclientelistas, de los sectores más progresistas al interior de los partidos de gobierno, quienes realizaban favores para satisfacer necesidades materiales de los pobres, pero, a la vez, proponían una relación más horizontal y democrática con sus bases en el caso de Villarrica. Por último, había d) gestores de base, otra especie en aumento en el periodo de estudio. Ejemplos son los presidentes de juntas de vecinos y de comunidades mapuche, quienes desarrollaron conocimientos y contactos en diversas oficinas públicas para gestionar las solicitudes y los proyectos de sus respectivas comunidades.

Movimientos, ideologías y clientelismos: discursos públicos, prácticas privadas

Todo movimiento tiene una ideología, un discurso que resume sus principios básicos. Todo discurso se realiza con el fin de influir en la conducta de otros; a veces el discurso refleja con fidelidad nuestros sentimientos propios, pero casi siempre tiene un elemento de "lo que pensamos que el otro quiere escuchar". En algunos casos el discurso es una versión inflada y dramatizada de lo que realmente pensamos, en otros casos es totalmente lo contrario.

Ideología y clientelismo, superficialmente, pueden parecer contrarios, ya que el segundo se centra en la elección racional y la satisfacción pragmática de intereses mate-

riales a través de una relación de capital social. Pero si aceptamos que saber reproducir el discurso de una ideología, y pertenecer a un movimiento basado en ella, da confianza, pertenencia y otros bienes socioemocionales, estamos reconociendo un contenido de capital social en el binomio movimiento-ideología. Se trata de lo que podríamos llamar normas preideológicas: valores humanos fundamentales y universales como la amistad, el afecto entre individuos, el deber de la reciprocidad, etc.: es decir, la base de un contrato diádico informal. Y, tal como señala Auyero (arriba), el clientelismo se expresa en discursos y *performances* que son, en apariencia, ideológicos y emotivos.

En su esencia, entonces, movimiento ideológico y clientelismo político no son incompatibles; en lo empírico se encuentran entrelazados en la gran mayoría de los casos. En esto hay que contrastar el análisis de Valenzuela y el de Auyero sobre la relación entre ideología y clientelismo. Mientras el primero subraya la ausencia de contenidos ideológicos en las campañas electorales locales, el segundo desmenuza la relación entre el efecto emocional de un discurso populista y la ayuda práctica que el "puntero" brinda a sus clientelas (Valenzuela, 1977; Auyero, 2001).

Algunos dirigentes mapuche justifican las prácticas clientelares en términos de un capital social basado en la elección racional, por ser estas una realidad política en la cual hay que competir en los mismos términos:

Cuando uno va y hace las gestiones, cuando uno realmente busca y mueve los pitutos,⁶ allí ve que en realidad hacen falta. Hacen cualquier falta, porque en realidad así es el sistema, lamentablemente, y hay que decirlo como es (líder mapuche).

El Estado y la derecha chilena poseen muchos recursos y tratan de dividir nuestro movimiento regalando cosas, ahora en estos momentos, presionando de esa manera y yo sé que hay muchos que también caen en esto... (presidente de Poyenhue).

A diferencia del caso peronista estudiado por Auyero, la situación de los mapuche rurales en Chile no se basa en una larga tradición de hegemonía de un partido populista. En el caso bajo estudio, la historia está marcada por el dominio de los partidos de derecha en Villarrica.

Los mapuches y el voto por la derecha

Villarrica es una de varias comunas rurales del sur de Chile en que durante la década de 1990 las comunidades mapuche votaban mayoritariamente por candidatos de

6 Pituto: en Chile, voz familiar para referirse a una relación de influencia personal con un funcionario en posición de conseguir favores, empleo, resoluciones administrativas favorables, etc.

las listas de la derecha política. Incluso, en algunas elecciones municipales de mediados de esa década en la Región de la Araucanía los partidos de la Concertación perdieron alcaldías que habían ganado anteriormente. Lo que es más, de los 58 candidatos mapuches a concejal en las elecciones municipales del año 2000, solo quince fueron electos y cinco de estos fueron candidatos de partidos de derecha.

Esta tendencia derechista parece contradictoria con los intereses objetivos mapuches, dada la asociación entre clases privilegiadas, racismo y la derecha política con su herencia de la dictadura militar. Hay varias posibles causas del hecho bastante común en las zonas rurales mapuche de una tendencia de voto mayoritario para los candidatos de partidos de derecha. Como hipótesis de trabajo, podemos identificar unos seis o siete factores, que en cada caso dado pueden influir con diferente peso. Se requiere, entonces, una suerte de análisis multivariante cualitativo para cada comunidad que tradicionalmente vota por la derecha (o ha dejado de hacerlo). Este tipo de explicación exige un modelo de actores individuales y colectivos compitiendo y cooperando en un sistema sociopolítico comunal.

Las hipótesis son que la tendencia de votar por candidatos de partidos de derecha se debe a: a) la memoria de la decepción con la Unidad Popular y el miedo al comunismo; b) la memoria de la represión post-golpe; c) más de una década de indoctrinación por parte de alcaldes UDI (partido pro Pinochet); d) clientelismo simple: "votos por favores" cíclicamente renegociados con los partidos locales; e) la herencia de prácticas de un pueblo subordinado por la fuerza y adaptado a la cultura de fundo y a la clásica relación patrón-cliente con la elite local no indígena; f) un vínculo personal de un alcalde regularmente reelecto, de reciprocidad y amistad más o menos permanente, con líderes comunitarios y jefes de familia; g) un sentido de deber, en todos los sentidos, y de agradecimiento por favores recibidos en el pasado, propios de las normas culturales mapuche.

Las primeras tres hipótesis tienen un fondo de ideologización. Son verosímiles, sobre todo si se toma en cuenta que los jóvenes mapuche campesinos no pueden eludir el servicio militar: esta experiencia, a los dieciocho años, es formativa de muchas actitudes de la vida adulta masculina. En el año 2000, un porcentaje importante de los hombres de 36 a 46 años debe haber hecho el servicio militar durante la dictadura militar. A lo menos, recibieron el mensaje de que el comunismo era un enemigo peligroso y solapado. No pocos habrán escuchado que la Unidad Popular había sido nefasta y que Pinochet era un gran héroe.

Pero la explicación de una supuesta derechización ideológica de los votantes mapuches rurales no convence totalmente. Como descubrió Arturo Valenzuela hace décadas (Valenzuela, 1977), los votantes rurales en general tienden a votar por candidatos que

parecen capaces de resolver sus problemas y necesidades inmediatas, sin mucha atención a su color ideológico. Las comunidades mapuche de Villarrica apoyaron con sus votos a un alcalde del partido de derecha, Renovación Nacional, de oposición al gobierno central. Este alcalde provenía de una familia de terratenientes de la zona. Mantuvo relaciones personales con muchos jefes de familia mapuche, en el clásico estilo patrón-cliente. Resolvía algunas necesidades menores, como el arreglo de caminos de tierra, y certificó a algunos hombres mayores para conseguir pensiones asistenciales. En muchos casos se le atribuía la consecución de la electrificación, las postas de salud, etcétera. El principio cultural de reciprocidad mapuche llevó a muchos votantes a considerar que estos favores habían establecido una relación personal entre ellos y el alcalde de derecha, con una obligación de retribuir con lealtad en las urnas. Muchos votaron por gratitud, tanto para el alcalde en las elecciones municipales como para los candidatos nacionales de derecha que él endosaba en elecciones parlamentarias y presidenciales.

Dentro del contexto estructural de subordinación interétnica, muchos mapuches mayores hacen una distinción entre un patrón de fundo malo y uno bueno: un vecino que respeta los deslindes de la reducción, que respeta los acuerdos de trabajo de sus jornaleros mapuches, que ayuda con un vehículo para llevar un enfermo a la posta, etcétera. Es un punto de partida propicio para el clientelismo político: una relación personalizada entre votantes y un mediador partidario, no solo de favores por votos sino también de satisfacción de necesidades durante todo el año (Auyero, 2001).

Esta forma de resolución de problemas prácticos y de acceso a los recursos públicos explica gran parte del voto tradicional mapuche rural. Los candidatos de la Concertación también hacen clientelismo; pero los reales expertos en clientelismo son los viejos caudillos de la derecha local. En tanto, los funcionarios públicos de la Concertación frecuentemente incumplen sus promesas electorales y exhiben un trato despectivo hacia los mapuche que necesitan de sus servicios. Tradicionalmente, el acceso de las comunidades mapuche a servicios y bienes materiales de las agencias públicas ha sido a través de mediadores pertenecientes al grupo étnico chileno dominante. Se formaron relaciones personalizadas con miembros de esta elite provincial, que tendían a legitimar esta forma de dominación en la medida en que los políticos de origen terrateniente resolvían los problemas que les presentaban las comunidades e individuos mapuche.

Pero por otra parte, los partidos de la Concertación gobernante como la Democracia Cristiana tuvieron mayores posibilidades que el alcalde de oposición de lograr

beneficios de programas públicos nacionales. Esta ayuda también alimentó vínculos de amistad y lealtad:

Nosotros tenemos que hacernos amigos [...] y hay que empezar a interactuar con ustedes, con la disposición de confiar en ustedes[...] son comunidades que [...] están cercano a nosotros y han tenido soluciones concretas... Y también:

Ahora compartamos una empanadita, y queríamos referirnos a las cartas.⁷ La otra cosa es que yo, todos los miércoles de las nueve [de la mañana] a las seis de la tarde, estoy atendiendo en la Municipalidad todas las inquietudes que ustedes tengan,⁸ así es que ahí los dirigentes se pueden comunicar conmigo para que concretemos los temas que hemos hablado (concejala DC en mitin de campaña).

Con la vuelta a la democracia a principios de los años noventa, se multiplicaron los candidatos a ser los "resolvedores de problemas" para las comunidades mapuche. En algunos casos la comunidad cambió de mediador político; en otros, las tradicionales líneas estructurales de dicotomía interna se expresaron en el surgimiento de dos organizaciones en una misma comunidad, correspondientes a dos facciones bajo líderes rivales. La legislación actual, que permite más de una Junta de Vecinos y más de una Comunidad Indígena en una misma localidad, facilita este proceso de fisión clientelar.

Con el resurgimiento del movimiento identitario mapuche, la Ley Indígena y la creación de la CONADI, han emergido nuevos canales para estas fuentes estatales de satisfacción de necesidades básicas urgentes, basadas en la movilización de las comunidades mapuche. Se combinaron el efecto movilizador y de autoestima de los discursos ideológicos de los candidatos del movimiento mapuche, la aceptación implícita de las reglas del juego electoral democrático y la creación de un vínculo de relación personalizada entre el candidato mapuche y los dirigentes comunitarios. Hubo exigencia y negociación de demandas concretas de la comunidad e intentos del candidato de influir en la disposición de recursos de agencias públicas a favor de la comunidad:

Más que pedir o esperar siempre los programas que vienen, nosotros criticamos los programas del gobierno porque hasta el momento han sido un fracaso en las comunidades. Nosotros queremos sentarnos a entregar una propuesta con una campaña de presión o de intento de diálogo para conversar sobre los problemas que tenemos, los problemas reales. No nos organizamos para

⁷ En días previos al mitin se distribuyó a los dirigentes comunitarios papel y sobres para que pudieran formular y entregar sus solicitudes a los representantes y a las autoridades administrativas.

⁸ También en el caso argentino, Auyero (2001) subraya que los *brokers* tienen sus horas de oficina. Atienden a las personas que les presentan distintos tipos de problemas. Son "resolvedores de problemas".

recibir solamente lo que caiga, sino que nos organizamos para exigir derechos y para exigir también un respeto a la propuesta que queremos entregar. Nosotros no descuidamos el objetivo principal, pero tampoco descuidamos que las comunidades tienen necesidades inmediatas (presidente de Poyenhue).

Las transformaciones de la Asociación Comunal de Comunidades Mapuche Poyenhue de Villarrica (1999-2002): movimiento étnico, usuarios de servicios públicos y fuerza electoral

El estudio de caso se centra en la historia de una organización comunal mapuche, la Asociación Comunal Indígena Poyenhue de Villarrica. Después de resumir brevemente los eventos principales de esa historia, se intentará caracterizar diversos aspectos de la Asociación Poyenhue, como una manera de profundizar en la compleja relación entre movimiento étnico y las dinámicas del poder político local. Los tres ejes del subtítulo: movimiento étnico, usuarios de servicios públicos y fuerza electoral cruzan los detalles de los siguientes temas específicos: 1) un resumen breve de tres años de su historia reciente (1999-2002); 2) los contenidos del discurso de la Asociación; 3) sus relaciones con las comunidades mapuche; 4) sus relaciones con los partidos políticos en los procesos electorales; 5) sus relaciones con el Estado nacional; 6) sus relaciones con otras organizaciones participantes del movimiento mapuche y con actores sociales no-indígenas y 7) sus proyecciones internacionales.

Breve historia: primera transformación de la Asociación Comunal de Comunidades Mapuche Poyenhue

En 1999 la Asociación Comunal Mapuche formada por presidentes de las Juntas de Vecinos rurales (mayoritariamente leales al alcalde conservador) a través de la Municipalidad varios años antes, vivía un proceso de crisis interna:

Hubo una lucha por ocupar los cargos, también por parte de gente de organizaciones mapuche de Santiago de tendencia comunista [Meli Witran Mapu]. Entonces la organización no avanzaba, no tenía objetivos claros, no tenía ninguna meta, no se crecía ni se fomentaba la participación de las comunidades.

El nuevo Poyenhue se basaba, no en las Juntas de Vecinos, sino en la nueva figura de personería jurídica, las Comunidades Indígenas, reconocidas y formalizadas por la CONADI. El presidente de Poyenhue durante el periodo de este estudio, un joven con

gran capacidad analítica y comunicativa, era el *werken*⁹ de una comunidad mapuche, con experiencia anterior en organizaciones mapuche regionales y capacitación en liderazgo indígena:

[El 92] yo participé en un encuentro de jóvenes indígenas de dos meses en Vancouver [...] el objetivo de ese intercambio era formar líderes, y cuando me vieron [en Ottawa, 2001, Cumbre de los Pueblos Indígenas Americanos] y supieron, dijeron "uno de los objetivos se cumple..." (presidente de Poyenhue).

Él y otros jóvenes empezaron a exigir a la directiva de la Asociación en Villarrica un trabajo más comprometido, y estas presiones llevaron a la renuncia de la antigua directiva y a la elección de una nueva directiva en que estuvieron presentes los jóvenes. Un proceso similar surgió simultáneamente en diversas municipalidades de la región con población mapuche:

Nosotros pertenecemos a una generación¹⁰ que hace diez años atrás se planteaba la llegada a los poderes comunales. Era necesario llegar a los poderes comunales, eran discusiones que teníamos en la Universidad. Y ahí nos conocimos con mucha de esta gente.

La Asociación Poyenhue recibió el apoyo financiero del Fondo de las Américas para un proyecto de gestión ambiental y de fortalecimiento de liderazgos de base, recursos que contribuyeron a fortalecerla como movimiento y actor social. Organizó congresos y seminarios sobre identidad mapuche, y se ganó cierto respeto como una fuerza política que canalizaba el descontento mapuche relativo a la discriminación racial en Villarrica y que había que tomar en cuenta en negociaciones políticas. La campaña de Poyenhue fue denunciatoria de represión y discriminación, confrontacional y de exigencia de derechos del pueblo mapuche. Nada de esto se había hecho previamente, según la memoria reciente de Villarrica, y amplió el panorama político tradicional de clientelismo en el contexto electoral mapuche en la comuna.

Después de las elecciones presidenciales de 1999-2000, los dirigentes de la Asociación decidieron que era necesario avanzar de otra manera: llevar a su presidente como candidato mapuche en las elecciones del Concejo Municipal de 2000. El presidente de

⁹ Mensajero en *mapudungun*, representa el rol de vocero al interior y entre las comunidades o agrupaciones de familias mapuche.

¹⁰ El presidente de Poyenhue se inició en la organización *We Kintun*, como estudiante de la Universidad de la Frontera, y durante un tiempo militó en El Consejo de Todas las Tierras, del cual se apartó por discrepar con el estilo personalista de su principal dirigente, Aucán Huilcamán.

la Asociación obtuvo menos votos de lo esperado en las elecciones y no quedó en el Concejo. Poyenhue quedó “desinflado” como organización de base amplia después de la derrota electoral y después de terminarse el financiamiento del Fondo de las Américas.

Como sugiere este resumen de la historia, el carácter de Poyenhue fue complejo y cambiante, incorporando elementos de movimiento étnico con los de una asociación de usuarios de servicios públicos y de una fuerza electoral.

Discurso de la Asociación: Poyenhue como movimiento étnico

Los movimientos sociales, de los cuales un movimiento étnico es un ejemplo, son grandes agrupaciones de personas enfocadas en problemas sociopolíticos específicos. Los movimientos étnicos, por ende, son agrupaciones que promueven la identidad de sus integrantes y representados como pueblo, el fortalecimiento de la cultura propia y la recuperación de derechos colectivos que han sido denegados por el Estado y por otras etnias dominantes. Un movimiento puede “movilizar” a las personas que lo integran, mediante un discurso movilizador y a través de la comunicación de instrucciones de acción a través de líderes legitimados por las bases, para diversas acciones políticas.

Su presidente hablaba explícitamente de Poyenhue como un movimiento: “Esta organización, para nosotros, ya tiene un carácter de movimiento”.

En el acto fundacional repletaron el gimnasio municipal con representantes de un número importante de comunidades de la comuna, con lienzos y consignas, junto con grupos venidos de otras comunas como Padre Las Casas. El presidente de Poyenhue leyó las conclusiones del Primer Congreso Mapuche que habían organizado. Invitó al alcalde, de Renovación Nacional, a asistir al acto, y se dirigió a él para recalcarle que “los mapuche de Villarrica ya no somos invisibles” y para entregarle una lista de exigencias (pero no el micrófono). Poco tiempo después la Fundación Instituto Indígena, asociada a la Iglesia católica, organizó un seminario sobre el racismo, tema tabú hasta entonces en Villarrica. Poyenhue jugó un papel protagónico en la convocatoria y en la discusión.

Como movimiento étnico, sus objetivos iban más allá de acoplarse a la institucionalidad pública y cívica preexistente, proponiéndose revertir la situación predominante de negación de derechos individuales y colectivos y de supresión de la cultura y la identidad propias. En este discurso no se ocultaba lo ambicioso del desafío asumido. Fue expresado con claridad en la Declaración del Gran Parlamento Mapuche de Villarrica en mayo de 2002:

Valoramos el interés que las organizaciones territoriales han demostrado en asistir a este

Parlamento mapuche, como asimismo valoramos la validación que estas mismas hacen de sus propuestas de desarrollo y discurso político; y,

- *Convencidos que el modelo económico neoliberal es atentatorio contra la existencia del Pueblo Mapuche.*
- *Afirmamos que nuestra cosmovisión, conocimiento y práctica mapuche constituyen un concepto de desarrollo que garantiza la relación hombre naturaleza en equilibrio.*
- *Reafirmamos que la única forma de lograr un desarrollo con identidad es logrando el reconocimiento a nuestros Derechos y Libertades Fundamentales.*

El presidente de Poyenhue visualizaba los objetivos de este movimiento étnico como un emprendimiento de largo aliento:

Desde que partió esta directiva en esta organización, nos planteamos un trabajo de siete años, mínimo, para ver resultados concretos con propuestas claras, con identificación de territorio, con diagnóstico de las comunidades para trabajar en forma seria.

Poyenhue en 2000–2002 fue además un movimiento que movilizaba a sus integrantes para actos masivos y para acciones colectivas no violentas, bajo la forma de tomas. Pero la relación de la Asociación con sus comunidades siempre estuvo cruzada por la tensión entre este discurso amplio y las demandas prácticas de estas. Poyenhue publicó varios números de un periódico confrontacional, *Rakiduum* (pensamiento), que expresó en un editorial,

A pesar de que muchos hermanos mapuche solo se han preocupado de seguir tras proyectitos o promesas, muchas comunidades han entendido que para lograr el verdadero desarrollo, necesariamente debemos recuperar nuestros derechos políticos y territoriales.

El presidente no descartaba, sin embargo, la importancia que tenía la recuperación de tierras para las comunidades base del movimiento, como una exigencia de corto plazo:

Siempre dijimos [...] que la gente también necesita respuestas inmediatas. Hemos logrado acuerdos con abogados para tratar el tema de las tierras, para ver el respaldo que podríamos tener en asistencia jurídica. Estamos tratando de buscar recursos para hacer estudios sobre la propiedad de la tierra, vamos a aplicar una encuesta en que la mayoría de las comunidades que han participado en las reuniones está de acuerdo y vamos a ver cómo incorporamos al resto, para tener un diagnóstico bien acabado.

En su auge, el 2000, Poyenhue contó con la adscripción formal de 56 comunidades mapuche de Villarrica. ¿Cómo pudo articularse un movimiento de base de 56 comuni-

dades en menos de un año, en un vasto territorio con comunidades mapuche aisladas y sometidas a la sociedad *winka*? La respuesta parece estar en la reciprocidad y la confianza entre parientes en comunidades ligadas por múltiples matrimonios que se refuerzan a través de visitas y comidas entre parientes políticos. Son reforzados también por eventos deportivos como carreras de caballos, fútbol rural y *palín*¹¹ y son movilizadas para emprendimientos económicos grupales y estrategias políticas comunitarias. Y, como señalan tanto Faron (1964) como Luna (2004), los lazos religiosos entre comunidades de un mismo *rehue* (que se invitan recíprocamente a *nguillatunes*) suelen correlacionar con los lazos matrimoniales.

A pesar de las pésimas comunicaciones, la comunidades mapuche de Villarrica se mantienen en contacto e intercambian información en forma intensa y por varias vías. Por una parte, en las comunidades patrilineales mapuche se forman verdaderas alianzas entre linajes por la vía del matrimonio entre primos cruzados matrilaterales (i.e., primos por el lado materno del varón, nunca dentro del mismo patrilineaje local). Pero este entramado básico de parentesco también cumple otras funciones muy diversas en Villarrica (figura 1) y es reforzado constantemente por los encuentros e intercambios realizados. Estas redes campesinas microrregionales (con un radio máximo de unos quince kilómetros¹² para cualquier comunidad dada) no es solo la telaraña centrada en

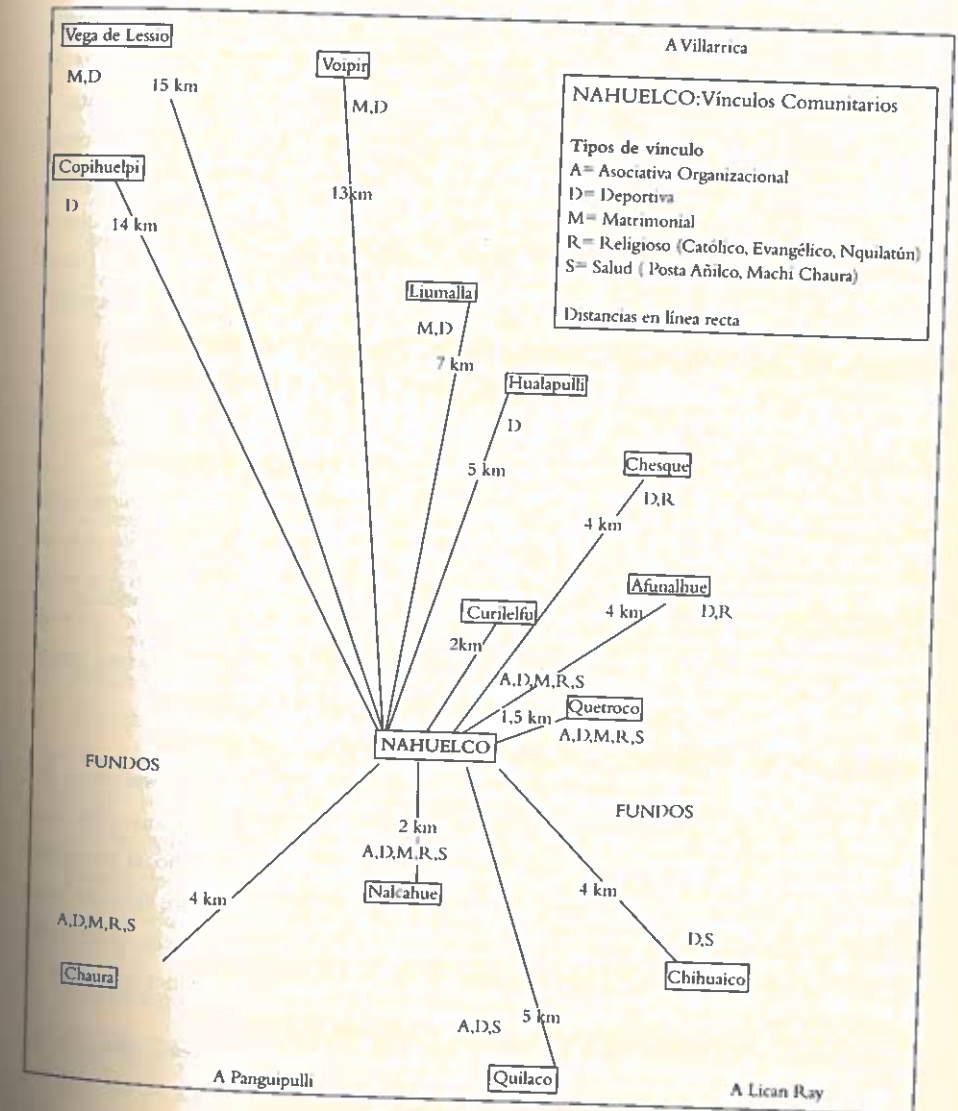
11 Una de las actividades de Poyenhue fue activar una liga de *palín*, un juego tradicional mapuche parecido al hockey. Esto fue un articulador de comunidades con mayor potencia de lo que aparenta, porque el *palín* es mucho más que un deporte: "El *Palín* es un juego comunitario que tiene por objetivo fortalecer la amistad entre las comunidades. En él participa toda la comunidad, recreando el sentido de la comunidad en cuanto a su religiosidad, valores, su origen histórico, organización social, etc., lo que se expresa en las distintas partes de su celebración. Los lonko de las comunidades convienen las características del juego de acuerdo al desafío planteado por la comunidad que invita. Se realizan rogativas y bailes en torno al *Rewe* (altar mapuche formado por ramas de canelo y banderas negras y blancas) para agradecer por la celebración y pedir porque el *Palín* salga bien. La comunidad que invita recibe solemnemente a sus invitados, según las enseñanzas ancestrales. El *Palín* se juega por el tiempo, número de participantes por equipo y cantidad de "raya" (puntaje) acordados. Los "palife" (jugadores) juegan con rapidez tratando de lanzar la pelota a la raya contraria (final de la cancha). Si los defensores logran sacarla afuera o ésta cae accidentalmente, nuevamente se comienza en el centro del "paliwe" (la cancha). El juego es una competencia por el honor de la comunidad donde raramente hay accidentados. A veces se premia con animales a quien gane el desafío. Otras, simplemente se celebra el encuentro realizado. Al terminar la competencia, sin importar el resultado, la comunidad invitante agasaja a sus invitados con comida: sopaipillas, mote, carne, muday y bebidas. A veces también se agrega chicha y otros condimentos". Loncón y Martínez, 2000.

12 Tentativamente, parece haber un círculo cercano de unos cinco kilómetros de comunidades en interacción cotidiana múltiple, y otro de hasta quince kilómetros, de interacciones ocasionales pero estructuradas, como son las de alianzas matrimoniales y políticas y de encuentros deportivos.

una comunidad sino que en realidad se extiende hasta llenar el territorio, al menos del sistema sociopolítico municipal ("comunal"):

Hemos rescatado nguillatunes que desde hace veinte años que no se hacían en las comunidades. Y la gente vinculada con nosotros, trabajando con nosotros, ha tomado cargos de lonko o de capitanes entro de los nguillatunes. Entonces estamos haciendo un trabajo que no se nota, no es público, no es visible para nada, pero eso es lo mejor que tenemos (presidente de Poyenhue).

Figura 1. Vínculos comunitarios de Nahuelco



En algunos casos las agrupaciones de comunidades conformaban vestigios de *ayllarehues*, las unidades tradicionales mayores de celebración religiosa. En otros, se trataba de un *ayllarehue* con algo de vigencia actual, como el de Vegas de Lessio, en que varias comunidades vecinas formaron una sola gran comunidad indígena formal.

En conjunto, esta densidad social produce un conocimiento mutuo, una intensidad comunicacional y una vinculación socioemocional de gran importancia. La figura 1 da cuenta de los vínculos permanentes y frecuentes de una comunidad mapuche de Villarrica. Si bien este entramado territorial mapuche facilitó la integración de un movimiento local, las acciones decididas de la directiva de Poyenhue aceleraron tal proceso. Como expresó su presidente, "nuestro trabajo es más de organización, es más de conciencia, es más de organizar comunidades". Fueron de comunidad en comunidad para fomentar y facilitar la constitución de comunidades indígenas formales ante CONADI y así obtener personería jurídica. En esta campaña también apoyaron a personas afines para ser elegidos presidentes de Comunidades, como fue el caso de la Comunidad Nahuelco,¹³ en que el Presidente de Poyenhue habló a las personas reunidas a favor de un candidato en franca rivalidad con su hermano, el presidente de la Junta de Vecinos, leal al alcalde de derecha.

Relaciones con las comunidades mapuche

Los fondos recibidos de fundaciones externas facilitaron el proceso de formación de líderes y de articulación de un movimiento orgánico:

Tenemos cuatro millones de pesos para utilizar en formación, en capacitación. Estamos capacitando a diez "gestores ambientales", que llamamos nosotros, que son diez jóvenes que van a ser los encargados de transmitir las experiencias hacia las comunidades. Además que tienen incorporados dos elementos: Uno que van a ser los agentes prácticos, de decir: "mire esto es un vivero, así se pueden producir plantas", pero a la vez van a ser agentes organizadores (presidente de Poyenhue).

El uso de jóvenes como agentes organizadores tuvo sus ventajas y desventajas. Por un lado, eran los más entusiastas con el discurso movilizador de la organización y los más disciplinados en llevar a cabo las decisiones de la directiva. De hecho, el presidente de Poyenhue exigía constantemente disciplina a los líderes comunitarios también, algo propio de un movimiento de choque pero contrario a la tradición mapuche. La creación de cuadros disciplinados era central a la estrategia de Poyenhue. En primer lugar, para la

¹³ Nahuelco es el seudónimo de una comunidad real, estudiada en profundidad en esta investigación. Ver Durston et al. 2005.

realización de actos masivos que demostraran su fuerza de números y poder de convocatoria. Pero las órdenes para asistir a una asamblea o una toma no siempre encontraban respuesta positiva: [Los lonko decían] "Aquí mando yo, y ¿cómo un cabro me va a venir a enseñar?" (activista de Poyenhue).

El no acatamiento a sus instrucciones llevó al presidente a criticar públicamente a las autoridades tradicionales y a expresar mayor satisfacción con los jóvenes dedicados:

La esperanza del mundo mapuche, hoy día, se sustenta en el mundo joven. Los antiguos que hoy día quedan en las comunidades, ni siquiera eran sabios de nuestra cultura, porque la habían desconocido por completo. [...] Todas las otras organizaciones hablan de organización estructural indígena tradicional, pero en este momento los tradicionales no son conductores políticos. Son conductores religiosos cada cuatro años. Cada cuatro años se hace un nguillatún, entonces cada cuatro años ellos asumen su compromiso y su rol de lonko, de autoridad tradicional. Pero en cuatro años pasan muchas cosas de las cuales el pueblo mapuche no puede estar ajeno. [...]

No podemos estar desvinculados de la coyuntura política, de lo que pasa en el país, en el mundo. Entonces, yo no puedo recurrir a ellos para generar un movimiento. Yo debo recurrir a los hijos de ellos,¹⁴ que son los jóvenes y que en algún momento van a asumir su condición de autoridad tradicional. Pero ya deben estar formados en los dos mundos, porque nosotros luchamos por nuestros derechos en relación a un Estado. [...]

[Los lonko viejos] son respetados por su opinión. Pero ese respeto llega hasta ahí, o sea no es un respeto de "yo lo voy a seguir, porque él descende de esto". Aquí la gente se sigue porque se arma un movimiento distinto, que trata de poner un tema sobre la mesa y de resolver algunos problemas básicos, cosa que no hace un lonko, por lo menos no de esta zona.

A lo mejor más al sur sí lo hacen. El lonko del sur es un lonko que tiene más conocimiento político, el lonko del sur habla de lo que es el derecho a las tierras. Yo le hablo, por ejemplo, de la zona de Panguipulli, San José de la Mariquina y Lanco [...] son puros lonkos antiguos, viejos, de 60, 70, 80, 90 años. Pero ellos hablan con un lenguaje político mucho más claro incluso, que el que nosotros planteamos. Acá no, acá el lonko es un viejo que sabe rezar a la hora del nguillatún, pero no sabe más. Con ellos yo no puedo construir un movimiento ni una fuerza propia, porque ellos no entienden como funciona el mundo aparte de nuestro mundo, lo que pasa afuera en otros lados" (presidente de Poyenhue).

Sin embargo, en palabras del presidente comunitario de Nahuelco:

¹⁴ La posición de autoridad de lonko, aunque tiene un elemento de consenso comunitario, es legitimado en gran parte por herencia.

Yo no encuentro bien que él [presidente de Poyenhue] en estos momentos está dejando a las personas de más de treinta años pa' arriba, como que no sirven. Yo he conversado con otros peñi [hermanos] y no lo hayamos bueno. Mis hijos, tal vez ellos van a querer trabajar con él; tal vez no, porque si ven que su padre está siendo rechazado por ser mayor de edad, entonces, ¿qué van a pensar ellos? El día de mañana él va a necesitar también de los ancianos.

La tensión entre Poyenhue y los líderes comunitarios tradicionales no se limitaba a problemas de prestigio y autoridad de los hombres mayores, sino se derivaba también del contraste entre la lógica de movilización centralizada de Poyenhue en contra de la lógica de decisiones que se realizaban por consenso. Aquel seguía los principios de un movimiento militante en conflicto, de una pequeña vanguardia que debía formar cuadros concientizados en la ideología de esa vanguardia y disciplinados para movilizarse según las instrucciones de esta forma de centralismo del mando. En el caso de Poyenhue, se conquistó primero el poder al interior de una organización preexistente y poco representativa, y después se promovió desde arriba el apoyo en las comunidades.

Otro elemento estratégico que hacía necesario fomentar disciplina en la base era el de forjar una fuerza electoral cuyos líderes fueran capaces de negociar acuerdos de votos con otras organizaciones políticas. De esta manera, cuando el presidente de Nahuelco colocó un cartel de otra candidata (de la misma coalición que el presidente de Poyenhue, pero esencialmente una rival), el presidente de Poyenhue expresó: "Poca disciplina organizacional le llamamos nosotros". Similares críticas recibieron los presidentes comunitarios por la baja votación recibida en las elecciones municipales. Pero el aire moderno de derechos de la persona impide ya una disciplina vertical y férrea:

[El presidente de la Asociación Poyenhue] se enojó con los dirigentes [...] pero yo no puedo poner una pistola al pecho de la gente para que voten por él. Solo recomendar. Hay libertad de voto (presidente de la Comunidad de Nahuelco).

Otro aspecto clave de esta estrategia política de bases disciplinadas era el principio de representatividad exclusiva. Poyenhue exigía ser reconocido como el único legítimo representante de las comunidades mapuche, sea ante la CONADI, el INDAP u otra dependencia del Estado. Esto fue claramente expresado en su primera Declaración (2000), redactada íntegramente por dirigentes mapuche participantes en el mencionado Congreso:

Proponemos la pronta creación de la mesa de trabajo en la ciudad de Villarrica, acordada con

la Intendencia Regional, en la que trataremos los temas y problemas principales y la relación con los encargados de los Servicios Públicos.

Exigimos, a todas las autoridades (locales, regionales y nacionales), el reconocimiento y respeto a nuestra Asociación, como organización representativa de los Mapuche de Villarrica, para tratar todos los temas en que se vean involucradas nuestras comunidades y para trabajar directamente con los programas que implementa el gobierno.

Exigimos el respeto a las comunidades, para que sean ellas directamente las que traten los temas que les incumben y no se promueva la creación de otras organizaciones al interior de ellas, las que solo atentan contra la integridad misma de la comunidad (por ejemplo, la electrificación rural, agua potable, etc.). La comunidad indígena es anterior a la Junta de Vecinos y a los Comités de Pequeños Agricultores, por lo tanto es la propia comunidad la que debe tratar esos asuntos.

Exigimos a las autoridades locales la participación de nuestra Asociación en las sesiones del Concejo Municipal en todos los temas en que se está discutiendo proyectos en que estén involucradas nuestras comunidades.

Si bien Poyenhue trataba constantemente de consultar el sentir de las comunidades de base, estos principios de una línea correcta desarrollada por el consejo directivo, de representación exclusiva y de movilización disciplinada en respuesta a instrucciones impartidas desde arriba, causó un creciente descontento entre los líderes tradicionales mayores. Este debilitamiento en las bases coincidió, en la campaña electoral municipal de 2000, con el creciente esfuerzo de los partidos políticos establecidos de la comuna de recuperar clientes mapuche.

Con todo, la nueva Poyenhue aportó con cambios positivos e irreversibles en la situación de las comunidades mapuche de Villarrica. En primer lugar, su mensaje de dignidad como pueblo revirtió una situación de baja autoestima generalizada, ya que muchos mapuche habían terminado por internalizar el mito de su subordinación como algo "normal" y "natural" frente a la supuesta superioridad de los *winka* "civilizados". La Poyenhue abrió sus ojos a la realidad y la injusticia del racismo reinante en la zona, les devolvió el justo orgullo de su cosmovisión equilibrada y de sus normas de convivencia solidaria. Reactivó costumbres y prácticas que promovieron y fortalecieron los vínculos entre comunidades vecinas; estimuló el uso en público del idioma *mapudungun*, antes relegado al ámbito privado del hogar.

Poyenhue cambió para siempre la relación entre comunidades mapuche, partidos políticos y Estado: de la tradición sumisa de pedir favores a los políticos, Poyenhue ins-

tauró una práctica de exigir derechos. Las comunidades mapuche rurales organizadas eran ahora un actor social en la sociedad civil de la comuna, capaz de realizar acciones colectivas y de negociar acuerdos sobre participación, representación y los beneficios concretos repartidos por los programas públicos.

Relación con partidos políticos

Anterior a su transformación en movimiento étnico, Poyenhue era claramente una asociación de comunidades que aspiraban —a través de sus Juntas de Vecinos y la Municipalidad— a acceder a bienes y servicios del Estado. Evidentemente, la relación entre Poyenhue y el alcalde conservador era inicialmente de patrón-cliente tradicional puro. Incluso la primera Asociación Comunal de Comunidades Indígenas fue creada por el alcalde como un instrumento clientelar a partir de otro, la Junta de Vecinos. Los dirigentes (en su mayoría presidentes de Juntas de Vecinos) habían sido virtualmente designados por el alcalde, ya que para organizarse según la Ley Indígena de 1993 es necesario tener un ministro de fe, y ese ministro de fe era el secretario municipal:

Y cuando se juntaron los peñi y decidieron formar una organización, ese ministro de fe influyó, y prácticamente designó al [primer] presidente de la organización que era de la misma tendencia que el alcalde... El primer presidente de Poyenhue era dirigente de una Junta de Vecinos rural, entonces se conocían con el alcalde y por eso que influyeron para que él fuera designado presidente (nuevo presidente de Poyenhue).

La transformación de Poyenhue en movimiento confrontacional, denunciante de racismo, desató la intimidación policial, por parte del alcalde de derecha, de sus eventos, y una campaña electoral sucia:

Fue una campaña muy fuerte los últimos quince días contra [el presidente de Poyenhue]. Nosotros no tuvimos elementos para darnos otra vuelta. Y ellos atrás fueron diciendo "No, no voten por él, porque es comunista [...] se anda tomando los fundos" (voluntario de campaña de Poyenhue).

Después de las elecciones municipales (que el alcalde conservador ganó nuevamente), este reconstruyó la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, como contramedida para frenar las nuevas tendencias étnicas y democráticas en el territorio municipal:

La derecha sacó las cuentas y dijo: "aquí hay que volver al campo, porque hay una fuerza que se nos está escapando y no hay control". [A la Unión Comunal de Juntas de Vecinos la] está reactivando políticamente la derecha, porque es uno de los paraguas campesinos que tienen, es

una forma de contrarrestar el movimiento indígena[...]. El alcalde, no hubo comunidad que no recorriera después de la elección para consolidarse, porque él sabe que los votos que perdió fueron las comunidades mapuches. La derecha se dio cuenta que hay un nicho de la conciencia mapuche con identidad clara y con identidad política clara. Y eso es peligroso para cualquier orgánica política (presidente de Poyenhue).

Aunque el presidente de Poyenhue apareció como candidato en la lista del Partido Por la Democracia (PPD), partido miembro de la misma Concertación gobernante que el Partido Demócrata Cristiano (DC), esta última agrupación local lo consideró como un contrincante no deseado. Posteriormente, en la designación de candidatos a elecciones parlamentarias, según este dirigente:

[...] hasta entre el mismo partido, nosotros apoyamos al candidato a senador que es mapuche, Francisco Huenchumilla... [pero] los peñi adoptaron posturas no apoyando al hermano Huenchumilla, porque habían recursos por el otro lado.

El rechazo de la Democracia Cristiana local a una candidatura mapuche se debió a su percepción de constituir esta un factor de división en su esfuerzo por restar votos mapuche al viejo patrón-alcalde de derecha y a los candidatos para senador y diputado que él apoyaba. Concretamente, el diputado DC esperaba que todos los partidos de la Concertación se unieran detrás de la candidatura de su esposa, que aspiraba a ser la nueva alcaldesa:

Cuando surge la idea de levantar la candidatura al municipio ahí todos los partidos fueron enemigos nuestros. Especialmente el diputado aquí de la zona de la DC, él, públicamente, en una reunión de Concertación aquí en Villarrica, en que estaban los presidentes de todos los partidos [concertacionistas], entonces él dice que él no quiere que yo sea candidato, que no quiere que los mapuches levanten una candidatura, y que está dispuesto a jugársela porque eso no sea posible. Nosotros tenemos información también a nivel regional, de la Gobernación[...] se habla de que fue un error del PPD haberle dado un espacio a mi persona para que ser candidato (presidente de Poyenhue).¹⁵

¹⁵ Tal como señala Auyero (2001), "Los [mediadores políticos] construyen y defienden un territorio sobre el cual dicen ser los gobernantes. Su gente está en su territorio. [...] Al acumular recursos de información vital para resolver problemas se convierten en resolutores de problemas [...] los efectos estructurales de dominación están implicados en la posición de los mediadores. [...] Al buscar la realización de sus intereses algunos se transforman en cuasimonopolios en la resolución de problemas. Al hacerlo aumenta su capacidad de limitar las posibilidades [alternativas] de los "detentadores de problemas".

Entre las campañas de derecha y las de centro por aislar al candidato mapuche, muchos líderes optaron por volver a sus antiguas relaciones de clientelismo. Como señaló el presidente de Poyenhue:

Hay una necesidad enorme en nuestras comunidades, hay un vicio mapuche de siempre, y es triste decirlo y reconocerlo [...] de elecciones como tiempo de "agarra Aguirre"; eso pasa en todas partes. Hay problemas de legitimidad de nuestros dirigentes en las mismas comunidades: de repente se producen competencias de quien consigue más cosas y eso va dividiendo nuestras comunidades.

El presidente de comunidad de Nahuelco también terminó volviendo al rebaño DC por clientelismo:

Lo único que he conseguido del presidente de Poyenhue ha sido este asunto de los bonos de cien mil pesos. El resto de las ayudas que se han conseguido acá han sido por los otros candidatos.

Pero esta vuelta del presidente de la comunidad de Nahuelco al sector DC se debió no solo a estos beneficios materiales clientelares sino también a los contenidos emocionales del vínculo personal cultivado por sus dirigentes. En pleno lanzamiento de las demandas de Poyenhue, el diputado DC y su esposa realizaron sendos abrazos públicos con el presidente de la comunidad de Nahuelco. Posteriormente le apoyaron en la creación de una nueva asociación comunal, rival de Poyenhue, y en su elección como presidente de esta nueva Asociación.

Los dirigentes DC lograron la concurrencia de un Senador y de los directores regionales del INDAP y de Vialidad a una reunión masiva de apoyo al presidente de Nahuelco, entre los integrantes de una nueva Asociación. El presidente de la comunidad de Nahuelco, por su parte, también declaraba su fidelidad a la persona del diputado.¹⁶ Y los miembros de su comunidad comparten su agradecimiento:

Nosotros no somos políticos, pero a través de los parlamentarios, de los políticos, se consiguen las cosas [...] nosotros tenemos una persona que nos está apoyando y está luchando con los proyectos. El diputado y el senador, entonces, nosotros no podemos decir que ellos no nos están ayudando (dirigente mapuche).

16 La gran fuerza de los contratos diádicos entre dos personas se expresa de diversas formas, en el trabajo entre socios, ritualmente en el *trafkin* y el *chaukin*, y en el reclutamiento personal de seguidores por parte de líderes, quienes pueden contar usualmente con la fuerza cultural del deber de retribuir con fidelidad y agradecimiento.

Ellos apechugan por los proyectos. (señora mapuche).

Ellos están peleando por nuestros proyectos. Nosotros hacemos los proyectos, les formulamos el proyecto [...] ellos mismos tienen la gentileza, ellos van allá y luchan por ese proyecto... (presidente Comunidad Nahuelco).

Sin embargo, entre las otras comunidades asociadas a la nueva Asociación, rival de Poyenhue, apoyada por la DC y presidida por Nahuelco, se notaba la ausencia del discurso y de las acciones de movimiento étnico que había ejercido Poyenhue. Esta nueva asociación se sustenta en un mecanismo netamente clientelar, si bien de tipo moderno, de gestores comunitarios que demandaban a los mediadores partidarios, para lograr en forma más eficiente los beneficios de las agencias estatales:

Ud. como presidente de las seis comunidades [debe] buscar y traer buenas nuevas [...] Tiene que apechugar por las 180 personas que somos. Porque si usted se pone a apechugar por su comunidad no más, ahí estaría mal. Usted es el que tiene que moverse por todo el atado, no solamente pelear por su gente (integrante de otra comunidad de la nueva Asociación).

El prestigio del presidente de Nahuelco (y, con el apoyo DC, presidente también de una embrionaria Asociación de Comunidades Mapuche) descansaba en su habilidad para lograr estos compromisos de beneficios ("buenas nuevas") y de poder exigir su cumplimiento. Por otro lado, su apoyo en las comunidades le daba un mayor grado de poder, de control sobre la relación clientelar, hasta el punto de poder enojarse con el diputado por compromisos no cumplidos:

El presidente de Nahuelco tuvo un "contrapunte" con el diputado... Por un tema de ayudas que se solicitaron en semillas, en fertilizantes. Estaba desesperado [...] porque allá las familias todavía no sembraban, el INDAP no les quiere dar crédito. [Al presidente de Nahuelco] le dicen "no" y se enoja [...] Eso al diputado le molestó, la prepotencia que puso el presidente de Nahuelco al presentar su carta. Pudo perder el contacto y la amistad. El presidente de Nahuelco tiene un peso político, tiene más o menos 1.500 votos. Tuve que conversar con el diputado, conversé con el presidente de Nahuelco. Ha estado mejorando el tema (funcionario de campaña de diputado DC).

Este comportamiento agresivo del presidente de la comunidad de Nahuelco, de exigir cumplimiento de compromisos del diputado intermediador, no habría sido imaginable antes de su paso por Poyenhue, de su aprendizaje de una mayor autoestima frente al *winka*, de un discurso confrontacional y del poder de negociación que daba su peso político autónomo, de poder influir en los votos de sus 1.500 seguidores.

Relaciones con el Estado chileno

Según Vergara, Gundermann y Foerster (2004), "las organizaciones étnicas, comúnmente llamadas 'movimientos', son las que presentan una pretensión mayor de representación de las bases y, por ende, son normalmente los interlocutores de los Estados o de los organismos internacionales" (énfasis míos). Este es el caso de Poyenhue, algo que la diferencia de otras corrientes del movimiento mapuche que desconfían del Estado y exigen mayor autonomía (ver arriba). Diversos observadores y partícipes de la historia reciente del movimiento mapuche han descrito un distanciamiento de este de las instituciones públicas de participación establecidas. La Poyenhue ha representado una excepción a esta tendencia, en dos sentidos. En primer lugar, durante los años noventa y hacia el 2000 fue cobrando fuerza un rechazo hacia la participación electoral entre las principales corrientes de pensamiento mapuche. José Marimán (2004) detalla el trasfondo organizacional e ideológico de este planteamiento, en términos de dos corrientes del autonomismo:

Hasta la primera mitad de los noventa el autonomismo mapuche en Chile transitaba dos vías, la propuesta por el Centro de Estudios y Documentación Mapuche-Liwen y las propuestas de Aukin Wallmapu Ngulam [Consejo de Todas las Tierras]. Liwen postulaba la autonomía regional sobre la base de una institucionalidad que reensamblaba el modelo de estado autonómico español [...] ponía énfasis en la lucha política por profundizar la democracia y la descentralización en la Novena Región de Chile [...] promovía la construcción de una fuerza política autonomista (un partido autonomista), con una estrategia de acumulación de fuerza vía la lucha por los poderes locales, o lucha política por el control del municipio para legitimar un discurso autonomista en una práctica política autonomista.

Aukin Wallmapu Ngulam, en cambio, sin descartar radicalmente participar de la institucionalidad vigente en Chile, hablaba de co-gobierno y gobierno paralelo, matizado por su reivindicación de un rol político para autoridades tradicionales (lonkos, machis y werkenes). Aukin Wallmapu Ngulam seguirá coherentemente profundizando esa línea de proposición, incluyendo, durante la segunda mitad de los noventa, ideas como las de 'parlamento mapuche', y la demanda de representación mapuche en el Parlamento chileno.

En ese escenario dual la balanza entre un autonomismo propositivo que reivindicaba una institucionalidad claramente cívico occidental, y otra que sin descartar del todo la institucionalidad cívico occidental la matizaba con una reinención de roles políticos a autoridades tradicionales mapuche, comenzó a inclinarse a favor de los segundos durante la segunda mitad de la década de 1990. Nuevas organizaciones mapuche —CAM, Identidad Territorial Lafkenche, etc.— y nuevos discursos políticos mapuche —P. Cayuqueo, F. Huenchumilla, E. Chihuañilaf,

M. Valdés Huecul, etc.— comenzaron a sumar opinión en esa dirección. Tanto iba el razonamiento político mapuche en esa trayectoria, que hacia 1997 Liwen comienza tíbiamente a ajustarse a ella, para sumarse definitivamente en el 2000".

Resulta paradójico, entonces, que justamente cuando las organizaciones más relevantes intelectualmente llegaron a un consenso de rechazo relativo a la institucionalidad electoral, surgieron más de treinta candidaturas (Morales, 2001) de militantes mapuche por el control del municipio en las elecciones para concejales en 2000, entre ellas la del presidente de Poyenhue:

Y desde ese entonces [década de los ochenta, principios de noventa] cada uno tuvo la misión de generar y crear organizaciones y trabajar hasta que se dieran las condiciones. Y felizmente ahora [2000] por casualidad se da esto; de repente supimos que estamos casi todos de candidatos y decidimos pactarnos. Y los que no son candidatos están apoyando el proceso creando ideología mapuche. Como concejal yo tendría más libertad para definirme e identificarme, y mantener la conducción de un movimiento mapuche (presidente de Poyenhue).

Una vez pactados, estos candidatos pudieron reunirse y comparar discursos y campañas bajo el alero de universidades regionales en Temuco y Villarrica (Morales, 2001; Bustamante, 2003).

Por otra parte, en términos aún más generales, el movimiento mapuche moderno también se encuentra en una situación paradójica en cuanto a su relación con todo el Estado chileno. Como señala Foerster (1999):

Hasta la década de 1970, el Estado fue percibido como el mediador, a quien se llamaba para intervenir y resolver los conflictos y buscar los medios materiales para enfrentar los múltiples problemas que aquejaban a las comunidades. Las mismas organizaciones bregaban por el establecimiento de una ley (indígena) que institucionalizara esa mediación. Con la nueva Ley Indígena de 1993, el movimiento entra en una contradicción: inicialmente [...] concibió a la CONADI como "su" institución.

Los hechos posteriores le mostrarán que, en los conflictos donde están en juego los intereses de grandes empresas, la CONADI no era capaz de defender los derechos de los mapuche. Además, la participación mapuche en el organismo quedó puesta en cuestión por la progresiva intervención del gobierno en ella. Así, cuando el sistema de mediación parecía haber alcanzado su mayor desarrollo, se desplomó.

Se inaugura entonces una tercera etapa: un sector del movimiento mapuche acusa ahora al Estado de ser responsable directo de su precaria situación, tanto de lo acaecido en el pasado

(las leyes de 1866 que los despojaron de sus territorios y de su autonomía política) como en el presente. Para esta corriente, el Estado dejó de ser una expresión de los intereses generales frente a los intereses particulares, pasando a formar parte de los intereses hegemónicos que atentan contra el pueblo mapuche.

Poyenhue, a pesar de sus declaraciones confrontacionales y sus acciones de desobediencia civil, no perteneció a esta corriente, manteniendo su vocación de interlocutor del Estado. Sus acciones de fuerza nunca pasaron de la desobediencia civil pacífica. Las demandas de tierra nunca derivaron en tomas de fundos o en actos destructivos; al contrario, Poyenhue frenaba estas iniciativas y canalizaba la demanda de tierras a través de los procedimientos regulares de postulación a los beneficios del Fondo de Tierras y Aguas de la CONADI. "Todos quisieron tomarse fundos y cuestiones así, y [el presidente de Poyenhue decía], 'Ahí, ahí, ahí...'. Él los está sujetando" (activista de Poyenhue).

Fue justamente el conato de invasión de terrenos, momentáneamente contenida por este líder no violento, que permitió al presidente de Poyenhue negociar, con autoridades y políticos, la pronta entrega de tierras a las comunidades en conflicto:

Se logró ya meter dos comunidades dentro del [Programa de CONADI de] la Adquisición de Tierras [...] la mayoría viene de un fundo [...] el dueño quiere vender, porque está medio acogotado (activista de Poyenhue).¹⁷

Tenemos un acuerdo con el Ministerio de Planificación, con la señora ministra, de una compra de tierras para los dos sectores de nuestras comunidades, Según la Ley Indígena ello amerita una devolución de tierras o compra de tierras, según el artículo 20-B, porque hay usurpación de título comercial completo. Ni siquiera se subdividió el título, entonces amerita devolución de todo [...]

Entonces nosotros frente a eso decimos: "el candidato radical va a llegar al Congreso, tiene que respaldar nuestras demandas, porque aparte de ser legítimas, es según la ley" (presidente de Poyenhue).

El papel de Poyenhue mismo, de intermediación frente al Estado y otras instancias de ayuda, es analizado por el presidente:

¹⁷ Aparentemente se trata de un heredero del fundo Las Malocas, en la vecina comuna de Loncoche, del difunto fundador de una gran empresa maderera: Marcelo Fourcade Nambrard (1923-1998): "El patrimonio forestal lo constituyen 13.000 hectáreas de bosques propios en constante renovación localizados entre la IX y X Región. Lo componen los fundos San Antonio, Pulmahue, Cascada, Las Malocas, Lemunantú, El Sol, Las Lilas, Rucalhue, Santa Ana, La Mañana y Santa Carolina". Empresas Fourcade, <http://www.fourcade.cl/>.

Donde [tenemos] capacidad técnica, nosotros respaldamos; donde no, buscamos apoyo, buscamos respaldo. Estuvimos certificando la participación y pertenencia de hermanos para que puedan postular a la beca indígena, estuvimos haciéndolo nosotros, pero vía organización de base, o sea, si el padre o el joven están dentro de nuestra organización o de una comunidad nosotros certificábamos [...]

Poyenhue era innovativa en tender nuevas conexiones de interlocución con el Estado:

El Departamento de Mujeres, que empezó a funcionar, tiene previsto con CONADI y con Sernam una mesa de trabajo [en la cual] se discutan cosas específicas de lo que quieren las mujeres y cómo podemos implementar algo.

El carácter de interlocutor con el Estado, tanto frente a necesidades concretas como frente a los grandes problemas estructurales del Pueblo Mapuche, quedó plasmado en las primeras declaraciones públicas de Poyenhue, en el Congreso celebrado en julio del 2000:

La Asociación Comunal Mapuche "Poyenhue", de Villarrica, consciente de que el Desarrollo Mapuche debe ser definido por nosotros mismos y debe además, contemplar diversos elementos integrales y fundamentales a nuestra categoría de Pueblo ha resuelto lo siguiente:

En lo Político:

- 1. Exigimos al Gobierno de Chile y a los poderes del Estado, el Reconocimiento a nuestros Derechos Fundamentales como Pueblo, a nuestra tierra y Territorio y a la Libre Determinación.*
- 2. Exigimos, al Gobierno de Chile y a los poderes del Estado la rápida tramitación del Reconocimiento Constitucional al Pueblo Mapuche y sus derechos.*
- 3. Exigimos al Gobierno y al Parlamento chileno, la ratificación completa y sin recortes del Convenio 169 de la OIT.*

Incluso las acciones de fuerza, como la toma de carreteras para obligar a una ministra o los dirigentes de APEC a escuchar sus planteamientos y negociar compromisos, o como la toma de la Oficina de Zona de INDAP, tuvieron por objetivo establecer la Asociación como una representación colectiva de los beneficiarios mapuche de INDAP y en concreto conseguir bonos en dinero para sus representados, objetivo que se logró.

Relaciones con el movimiento mapuche y con otros actores de la sociedad civil

Poyenhue estableció y mantuvo alianzas a través del periodo de estudio 1999-2002 con tres tipos de actores sociales: otras organizaciones mapuche; instituciones y grupos de apoyo no indígenas de la zona; y organismos intergubernamentales. Principales entre estos aliados eran los presidentes y *werkenes* de las organizaciones mapuche de identidad territorial José Quidel y Sergio Melinao, Identidad Wenteche, Ayjarewe Xuf Xuf; Galvarino Reimán, Identidad Nagche, Asociación Ñancuqueo, Lumaco; Augusto Nahuelpán Calficura, Identidad Williche, Nidol Lonko Ngulam, Pi kum Hualli Mapu; Jorge Nahuel, Identidad Puelche, Coordinadora Mapuche Neuquén-Argentina y Braulio Ancán, Identidad Lafkenche, Consejo Werkenes Lago Budi, la mayoría signatarios de la Declaración de Villarrica de 2002 (gráfico 2). Poyenhue también contó con el apoyo de grupos de profesionales no indígenas de Villarrica y Temuco, para la obtención de recursos para sus reuniones, para postular a proyectos y especialmente al inicio de su campaña electoral municipal, aunque en una relación algo ambivalente:

Se acercó un grupo de gente, intelectual podríamos decir, que veía, creo yo, con buenos ojos esta candidatura. Espero que sea así, no quiero pensar ahora que sea solamente también una actitud paternalista de "ayudemos a los mapuchitos y a lo mejor con nuestro intelecto podemos darle un par de ideas", prefiero creer de que estaban conscientes de que es también una alternativa (presidente de Poyenhue).

Varias instituciones no indígenas, tanto locales como extralocales, jugaron roles de apoyo a la consolidación de Poyenhue como movimiento étnico. Además del Fondo de las Américas y la Fundación Instituto Indígena, hay que mencionar la Universidad Católica sede Villarrica, el Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera, en Temuco, y la Cooperación Técnica Alemana, GTZ. El presidente de Poyenhue trabajó constantemente para aumentar estos apoyos:

Fuimos a hablar con el obispo de acá y con representantes de la Iglesia que manejan todas las escuelas de la Fundación del Magisterio de la Araucanía, para establecer también una especie de trabajo. O sea, el acuerdo que logramos con el obispo es que vamos a trabajar el tema de la educación esperando resultados de parte de ellos. Nosotros lo que planteamos es la recuperación de escuelas para implementar un proyecto de educación mapuche. Y ese tema queremos trabajarlos y él está dispuesto por lo menos a escuchar y a discutir el tema [...]

Nos adjudicamos también un proyecto de fortalecimiento organizacional financiado por una fundación belga, en mayo partimos con ese proyecto. Es capacitación principalmente, formación de dirigentes jóvenes.

Relaciones internacionales

El presidente de Poyenhue ha participado en encuentros internacionales en Bolivia, Guatemala, Estados Unidos y Canadá. Fue elegido representante de los pueblos indígenas sudamericanos ante el Fondo Específico de contribuciones voluntarias que tiene el Grupo de Trabajo que discute el proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la OEA. La proyección internacional de Poyenhue y las organizaciones mapuche hermanas también se ha fortalecido mediante internet:

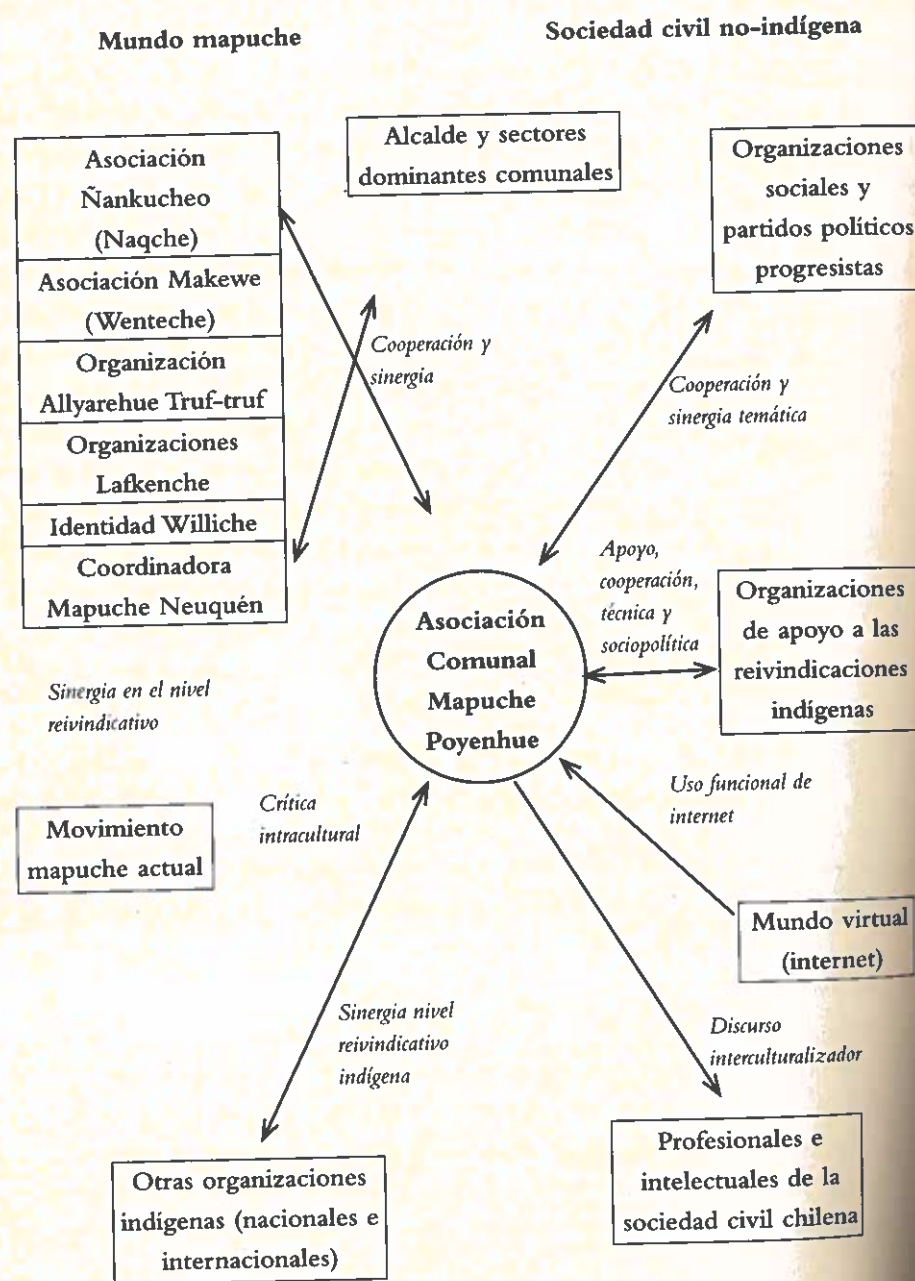
Con una plataforma comunicacional en internet denominada Wall Dungun —voces de todos lados—, la que podría convertirse en una agencia noticiosa, cuentan desde hace algún tiempo algunas organizaciones mapuches de La Araucanía. Considerando que uno de los objetivos más importantes que persigue el trabajo de la dirigencia mapuche es generar instancias para poder socializar su mensaje, ya sea entre las comunidades o a través de los medios de comunicación, desde hace un año la Fundación Instituto Indígena dependiente de la Iglesia católica, está apoyando comunicacionalmente la difusión del trabajo organizacional desde una perspectiva territorial, con el apoyo en la canalización de la información, de las organizaciones a los medios de comunicación. "Queremos convertir esta iniciativa en una especie de agencia noticiosa de las organizaciones". Por ello el funcionamiento de esta plataforma está asesorado por una periodista, quien en conjunto con un encargado comunicacional de las organizaciones que inicialmente integran esta iniciativa —Ñancuqueo de Lumaco, Ayjarewe de Xuf Xuf y Poyenhue de Villarrica— determinarán los temas a difundir (Diario Austral, 23 de enero de 2003).

Para el presidente de Poyenhue, esta proyección internacional tenía un sentido de fortalecer su posición como interlocutor reconocido por el gobierno chileno:

El viaje a Guatemala, la primera participación internacional como dirigentes, Canadá y Estados Unidos ponen de manifiesto que hay otra intención en nuestra organización y se nos conoce más por las ideas que por los hechos, y eso ya es un logro fundamental. Y el gobierno también lo ha hecho, nosotros ya hemos recibido llamadas de la CONADI que quieren conversar, que dialoguemos, conversemos de propuestas, "Bueno [dirán ellos], en Villarrica está surgiendo una propuesta, ¿por qué no nos habíamos fijado en eso?", y eso es bueno y es potente [...]

Primero a mí, personalmente, y a mi organización la reconoció un ministro internacional; después nos reconoció el gobierno chileno y faltaba que nos reconociera el gobierno local. Era como mucho no reconocer que había una organización que tenía una opinión y una posición política.

Figura 2. Esquema de las vinculaciones cívicas de Poyenhue



Fuente: Adaptado de Bustamante 2003.

Poyenhue después de la elección municipal de 2000.

Segunda transformación de la estrategia

Las dos transformaciones estratégicas de la asociación comunal mapuche Poyenhue fueron, en 1999-2000, del clientelismo pasivo a la confrontación electoral y, en 2000-2002, de la confrontación a la interlocución y gestión frente al Estado. Las razones de la derrota electoral de 2000 son tan complejas como el sistema sociopolítico municipal mismo, en sus múltiples facetas esbozadas en este trabajo. La Poyenhue, con la derrota electoral de 2000 y el agotamiento del financiamiento del Fondo de las Américas en 2001, quedó reducido a su mínima expresión como actor colectivo en el escenario municipal de Villarrica, al menos en el corto plazo:

[El presidente de Poyenhue] quedó solo prácticamente. Ya la gente, bueno, muchos también tienen que colaborar con sus hogares, pues. Aquí estaban por un sueldo, y ya no hay plata, hay que buscar otros medios [...] la poca colaboración que ha tenido también, del equipo que tenía, confió mucho en ellos, y no, y por lo visto no han respondido la gente [...] como que no están muy metidos en la causa (voluntario de Poyenhue, marzo de 2002).

El diputado DC logró conformar una asociación mapuche a instancias de él y de algunos personeros de la CONADI que lo apoyaban, de su partido y eso de alguna manera provocó como un quiebre con nuestra organización. Se alejaron de nuestra organización; en un principio nosotros teníamos 56 comunidades, en mayo ya estábamos nosotros solamente con 39. Pero no nos preocupábamos; después de las elecciones esas comunidades iban a volver... (presidente de Poyenhue).

El duro despertar de sus sueños de una holgada victoria electoral llevó a la directiva de Poyenhue a un análisis realista sobre la incomodidad de los votantes mapuche de Villarrica frente al discurso confrontacional y sobre la férrea resistencia de los partidos, tanto de derecha como de centro, a una fuerza electoral mapuche independiente. Sin embargo, después de las elecciones parlamentarias en que el diputado DC fue superado por el candidato radical, quien había pactado el apoyo de Poyenhue, varias comunidades volvieron a activar su membresía en esta.

A diferencia de las tendencias radicalizadas mencionados por Rolf Foerster y José Marimán, el cambio estratégico de Poyenhue tomó otra senda, en la percepción de que había otras formas de influir en el quehacer público y avanzar la causa mapuche, formas que no implicaban ni la violencia ni enfrentarse a las *establishments* electorales de derecha y centro, juntas:

No nos sentimos perdedores para nada; al contrario, creemos que dimos un paso funda-

mental y se sentó el tema mapuche en Villarrica por primera vez, establecimos alianzas, y hoy día estamos considerados a nivel internacional mejor que los [candidatos mapuche] que fueron electos alcaldes, porque tenemos una postura más definida y más clara con objetivos que apuntan a otra cosa... No es necesario plantear una elección como la que se planteó, porque de hecho nuestro objetivo va mucho más allá [...] era una forma de ocupar algún espacio que se abría en una situación particular como las elecciones, y punto. El objetivo no es llegar al municipio y ahí muera nuestra lucha, o sea, [que ese sea] ... nuestro máximo objetivo; no...

El gobierno y la gente de la CONADI se ha dado cuenta y ha puesto el ojo en Villarrica y saben que esto también es potente [...] la fuerza nosotros no la medimos por quien hace más movilizaciones en el corto plazo, la medimos de otra manera. [...] Entonces dicen: "bueno, Villarrica se está conociendo porque están haciendo toda una propuesta" (presidente de Poyenhue, mayo de 2002).

De acuerdo al presidente de Poyenhue, el establecimiento de alianzas en esta nueva estrategia involucró conversaciones y acuerdos con diferentes partidos políticos, en el contexto de las elecciones parlamentarias de 2001:

Había dos candidatos de la Concertación, de alguna manera nosotros hemos estado vinculados a la Concertación. Primero se había acercado el diputado DC, pero le negué el respaldo: él [votó en contra del] reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Entonces si esa es una de nuestras demandas políticas, era muy contradictorio apoyarlo. Aparte que había una cuestión que yo le llamo "muy personal", porque él nunca aceptó mi candidatura, siempre quiso funcionar según su forma de hacer política, algo que yo siempre estuve en desacuerdo. Por el reconocimiento constitucional y más aún por lo que él había significado en mi candidatura al municipio, no era posible apoyarlo.

En cambio el candidato radical a la Cámara de Diputados se acercó de una forma distinta, él dijo: "Yo reconozco que hay una organización, sé que tiene una alta injerencia en las comunidades; conversemos primero y si mis planteamientos le parecen de acuerdo a sus pretensiones, entonces les voy a pedir su apoyo". Así que por ahí partió la conversación y al final hicimos acuerdos políticos.

Según nuestros análisis el candidato radical tenía que ganar y nos jugamos por eso. Y felizmente en las comunidades que quedaron con nosotros, donde el diputado DC no pudo levantar Asociaciones —porque también lo intentó— se produjo una disciplina en las comunidades que nos quedaron. [...] Se notó bastante, por las mesas donde votaban. Nuestra gente, que siguió con nosotros, entendió que aquí había una alianza. Entendió que estábamos de alguna manera

insertos dentro del mundo político chileno. Y entendió que de alguna manera teníamos que no regalar el voto, sino que asumir compromisos.

En las elecciones actuales no hay acuerdos políticos, hay acuerdos personales, o sea "yo quiero algo, quiero que me arregle cien metros de camino, quiero que me dé una sede..." En cambio, nosotros hicimos un acuerdo político: "Nosotros lo vamos a apoyar, pero si usted llega al Congreso queremos que usted fomente la discusión y el reconocimiento de la reforma constitucional y queremos que nos respalde en todo lo que es fortalecer esta posición que tenemos como pueblo mapuche". Y ahí partió la amistad o la relación [...]

Se desprende de los acuerdos políticos que aquí va a haber un fortalecimiento a nuestra organización. Especialmente a lo que yo represento como persona, se supone que él me va a potenciar para que podamos lograr el espacio político que nos corresponde dentro de la comuna.

Hay un acuerdo muy claro, muy político y no hay subordinación hacia él, sino que fue un respaldo solamente coyuntural. Nosotros seguimos nuestro proceso. Tenemos acuerdos con las personas [pero] nosotros les hemos dado carácter de acuerdos de Estado, por lo tanto si falla, el diálogo lo cumplimos nosotros, no lo cumplió el Estado (presidente de Poyenhue).

Este fortalecimiento mediante acuerdos políticos realistas y pragmáticos también implicaron conversaciones entre el alcalde de derecha y el presidente de Poyenhue (diciembre de 2001):

El alcalde es el más político de Villarrica, por algo saca ocho mil votos, eso hay que reconocerlo. Pero también debe reconocerse que nosotros con dos meses de visibilidad política logramos conformar la cuarta mayoría de doce candidatos en Villarrica y eso en política, pesa. Ese es el lenguaje que él entiende, es un lenguaje que dice que nosotros vamos naciendo. O sea, muchos dirían "no, con la cuarta mayoría, murió, políticamente murieron los mapuches". Aquí en Villarrica, los que hicieron un análisis político serio fueron los de derecha, porque la Concertación aquí es muy miope, muy mala en Villarrica. No hacen análisis, para nada. Yo creo que ni siquiera se acercan a lo que es un análisis político. Solamente se transforman en un par de militantes funcionales a cada elección que viene.

Los políticos serios, los que analizan, la derecha especialmente, que analiza mejor estos temas ha dicho: "cómo es posible que no nos demos cuenta que hay una fuerza que está naciendo". Ellos no nos han visto como gente derrotada, al contrario, han visto que hay una fuerza naciente que es necesario contrarrestar.

Si queremos caminos no necesitamos diputados, necesitamos relacionarnos con el municipio. De hecho, logramos un acuerdo con el alcalde, de que él reconoce nuestra organización y se compromete a trabajar directamente con nosotros sin pedir permiso a las Juntas de Vecinos[...] El

alcalde priorizaba las Junta de Vecinos y no reconocía la organización mapuche. Pero hicimos un movimiento, hicimos un acuerdo y ahora él reconoce hoy día la organización y trabajamos directamente.

Antes de las elecciones conversamos con él, porque enviamos una carta pública, una carta abierta al alcalde de Villarrica y a todos los medios de comunicación. En esa carta abierta nosotros manifestamos que si no había reconocimiento, nosotros francamente íbamos a entrar en conflicto en plena época de verano y se vería afectado el turismo y los comerciantes, por lo tanto aquí la responsabilidad política recae sobre él. Porque nosotros con el turismo no ganamos nada, gana el comercio chileno. Pero esta zona es muy sensible políticamente, si ahora hacemos una movilización por tierra y saldría en las noticias de cien turistas llegarían cincuenta.

Pienso que eso sirvió para que él entendiera que aquí había una fuerza, y antes que se produjera el conflicto, él prefirió conversar. Yo creo que estuvo bien. Primero que nada, logramos el reconocimiento de que hay que trabajar directamente con la [Asociación] y no con las distintas comunidades o subgrupos, y segundo es que el tema de lo que queremos como desarrollo mapuche propio, que es un tema que ha estado ajeno a la discusión municipal. Entonces es un tema serio, cuando se plantea en forma seria debe reconocerse.

[El alcalde] aceptó al final que éramos una cultura, que éramos distintos, que había una organización que se había logrado conformar, que tenía una estructura y que tenía una relación institucional propia.

Al final, las cosas políticas pasan por eliminar conflictos. Yo pienso que a lo mejor él no está muy convencido de reconocernos, pero implícitamente reconoce que hay una fuerza que podría provocar un conflicto [y] que los costos los llevaría él, no nosotros.

Cambio de alcalde

Hasta 2005 tanto Poyenhue como su presidente siguen figurando con frecuencia en los medios de comunicación. El análisis realizado en este artículo, sin embargo, se basa en un trabajo de terreno que terminó en 2002. Pero, como un *post datum*, podemos añadir los últimos resultados electorales de Villarrica, en que el último día de octubre de 2004, después de 15 años bajo el mismo alcalde conservador y treinta (en total, contando los alcaldes designados por la dictadura) bajo el control de la derecha, la Comuna de Villarrica cambió de alcalde y de signo político. Esto fue un proceso democrático gradual, de auge y caída del apoyo electoral del alcalde conservador, y un cambio en el ambiente y en las estrategias de actores políticos a todo nivel. Esta transición sistémica se refleja también en cuadro de la página siguiente.

De 1992 a 2000, el concejal con más votos era nombrado alcalde; en 2004 se sepa-

raron las elecciones de alcalde y de concejales. No hubo en este último año candidato mapuche, pero sí un candidato de derecha que restó votos al ex alcalde RN. Informes parciales sugieren que el voto mapuche fue mayoritariamente a la candidata DC reformista, que desarrolló una relación semiclientelar con las comunidades mapuche rurales:

Creo que este municipio tiene que democratizarse y dejar que el aire fresco fluya, que la gente que tiene ganas de trabajar y que tiene ideas novedosas se acerque al municipio y que juntos podamos desarrollar proyectos verdaderos (candidata DC a alcalde, Diario Austral, 11 de agosto de 2004).

Cuadro 1.

Votaciones de algunos candidatos a alcalde de Villarrica, 1996-2004

Candidatos principales	1992	1996	2000	2004
E. Gudenschwager RN	9.196 (48,7%)	9.823 (51,4%)	8.463 (42,2%)	7.486 (37,9%)
Juan Bustamante DC	2.374 (12,6%)	2.208 (11,6%)	-	-
Ingrid Prambs DC	-	-	6.612 (32,9%)	8.133 (41,2%)
Candidato mapuche*	300 (1,6%)	204 (1,1%)	636 (3,2%)	-

FUENTE: Ministerio del Interior.

*1992: Efraín Nahuelpán Nahuelpán ILD; 1996: Hernán Raipán Cabrapán PDS; 2000: el presidente de Poyenhue.

Corolario y reflexión final

A fin de cuentas, en el periodo bajo estudio, Poyenhue fue a la vez movimiento étnico, organización de usuarios de agencias públicas y fuerza política electoral. Sus numerosas acciones colectivas en estos tres terrenos, frente a las comunidades mapuche, los partidos políticos y el Estado produjeron una transformación del sistema electoral municipal. En términos de la teoría de la complejidad, el *shock* producido por la rápida emergencia de un actor social mapuche confrontacional gatilló una rápida coevolución de estrategias de los demás actores políticos. El resultado fue una fase de transición de todo el sistema sociopolítico municipal, hacia una situación de mayor respeto hacia las comunidades mapuche y una mayor presencia y participación de estas en diversos ámbitos del quehacer cívico comunal:

Se ven obligados a ser más democráticos. Nuestro discurso de campaña era participación social en las decisiones del municipio: bueno, ahora todos hablan que las reuniones del Concejo Municipal son reuniones abiertas. Genial, si se toma esta idea, está bien, porque avanzamos (presidente de Poyenhue, abril 2001).

En la densificación de la sociedad civil rural, con un fortalecimiento de movimientos indígenas regionales, Fox (1996) postula un círculo virtuoso de dos pistas. En primer lugar, las iniciativas de funcionarios progresistas de nivel medio y bajo, para reconocer y estimular organizaciones de base relativamente autónomas constituyeron un proceso con efectos acumulativos. Los espacios creados desde arriba fueron ocupados por movilizaciones indígenas desde abajo. En segundo lugar, la coproducción entre las organizaciones indígenas de base, por un lado, y otros actores de la sociedad civil, como ONG, Iglesias, etc., hizo posible una acumulación de capital social colectivo. La complementariedad entre aliados generó redes de funcionarios progresistas y actores sociales y permitió un mayor proceso participativo. Esto a su vez llevó a una segunda transición sistémica local y regional en que, en algunas regiones, el semiclientelismo se transformó en una auténtica sinergia Estado-campesino-sociedad civil (Fox, 1996).

La esencia del semiclientelismo es su carácter transitorio, su propuesta de volverse obsoleto. Junto con la práctica cotidiana de lograr mayores beneficios materiales estatales (que son derechos postergados), se abrió el camino en Villarrica al real fortalecimiento autónomo de líderes y de organizaciones de base que, en un futuro previsible, serán las garantías de real horizontalidad y simetría entre un actor social mapuche y otras fuerzas políticas del sistema sociopolítico comunal, regional y nacional. La historia de Poyenhue, si bien fue de auge y caída rápida en el periodo de este estudio, conllevó cambios en el panorama político interétnico en Villarrica que contribuyeron a la separación del poder local en 2004 del *ancien régime* y que dejó una huella que seguirá influyendo en futuros ciclos de esta historia interétnica.

Bibliografía

AUYERO, Javier

2001 *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.

BENGOA, José

1999 *Historia de un Conflicto. El Estado y los mapuche en el siglo XX*. Santiago de Chile: Planeta / Ariel.

BUSTAMANTE, Gonzalo

2003 *Iniciativas de (Etno)Desarrollo Endógeno Local: Estudio de caso del capital social de la organización indígena mapuche Ayjarewe Xuf Xuf*. Tesis de Magister. Temuco, Chile: IDER, Universidad de La Frontera.

BOURDIEU, Pierre

2001 *Las Estructuras Sociales de la Economía*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

COMISIÓN VERDAD HISTÓRICA, JUSTICIA Y NUEVO TRATO

2004 *Informe*.

COWAN, G.

1994 *Complexity: Metaphors, Models, and Reality*. Santa Fe, Nuevo México: Santa Fe Institute.

DURSTON, John

2002 *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: CEPAL.

DURSTON, John, Daniel Duhart, Francisca Miranda y Evelyn Monzó

2005 *Comunidades Campesinas, Agencias Públicas y Clientelismos Políticos en Chile*. Santiago de Chile: Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA).

FARON, Louis C.

1969 *Los mapuche. Su Estructura Social*. México: Instituto Indigenista Americano.

FOERSTER, Rolf

1999 "¿Movimiento Étnico o Movimiento Etnonacional Mapuche?", *Revista de Crítica Cultural*, 18, pp. 52-58.

LONCÓN, Elisa y Cristián Martínez

2000 "¿Qué es el Palín?" <<http://www.abayala.org/Linda/proeib.html>>.

LONG, Norman

2001 *Development Sociology: Actor Perspectives*. New York and London: Routledge.

LUNA, Laura

2004 *Un Mundo entre Dos Mundos*, tesis de licenciatura. Villarrica: Pontificia Universidad Católica de Chile sede Villarrica.

MARIMÁN, José

2004 "La legitimidad vía recurso al pasado", *Azkintuue*, 9.

MORALES, Roberto

2001 *Municipios y Participación (o Exclusión) Mapuche*. Temuco: Universidad de La Frontera.

ORREGO, Marcela

2003 [Candidato a consejero de la CONADI]: "Sin tierra y sin derechos de pueblo no hay futuro" (entrevista al presidente de Poyenhue) <<http://www.sociedadcivil.cl/nuevodiario>>.

POYENHUE

2000 "Conclusiones Principales del Primer Congreso Comunal Mapuche de la Asociación Comunal Mapuche Poyenhue de Villarrica", Wallmapu. Villarrica, Chile: 12 de julio de 2000.

VALENZUELA, Arturo

1977 *Political Brokers in Chile*. Durham, North Carolina: Duke University Press.

VERGARA, J., H. Gunderman y R. Foerster

2006 "Legalidad y legitimidad: Ley Indígena, Estado chileno y pueblos originarios (1989-2004)", *Estudios Sociológicos*, 71, vol. XXIV, México: pp. 331-361.

XI

EL HORIZONTE DEL MUNICIPIO EN LA DIRIGENCIA DE LAS COMUNIDADES MAPUCHE DEL VALLE DE CAYUCUPIL, CHILE¹

ROLF FOERSTER

Doble introducción, al tema general y al caso particular de los mapuche del municipio de Cañete, provincia de Arauco

Desde mediados del siglo XIX el Estado de Chile comenzó a desplegar el conjunto de sus instituciones en la provincia de Arauco. Era la cara menos visible de la Pacificación de la Araucanía. Una de esas instituciones fue el municipio. El de Cañete se estableció en las últimas décadas del novecientos.

En la larga tradición centralista del Estado de Chile el papel otorgado al municipio fue muy limitado, impidiendo toda forma de la autonomía comunal.² El municipio era el último, aunque uno de los políticamente más sensibles eslabones del sistema político nacional. De allí el interés del sistema partidario por su control. Un control castrador,

1 Este trabajo fue generado en el marco del proyecto Fondecyt 1050616: "Poder y liderazgo mapuche en la Provincia de Arauco". Los co-investigadores del proyecto son los antropólogos Alejandro Clavería y Andrés Menard.

2 "Aunque la mayor parte de los municipios tenían regidores electos, alcaldes elegidos a través de un sistema indirecto y un sistema colegiado de decisiones, la escasez de atribuciones y sobre todo el alto grado de centralización en la cúpula (Parlamento y Ministerio de Hacienda) de las decisiones sobre ingresos y gastos minimizaron la importancia efectiva de los municipios. Los cargos de regidores o de alcaldes tenían más sentido como primeros peldaños de una carrera política que por su importancia intrínseca" (Moulian, 1994: 142).

ya que el peso de lo político transformaba lo local en una suerte de metáfora de lo central. Dicho de otra manera: las narrativas locales debían subsumirse, incluso negarse, en pro de los metarrelatos que encarnaban y proyectaban los partidos nacionales. Así, los grandes temas del país no emergían desde lo local-regional sino de lo nacional. En este contexto, la "cuestión mapuche" era un asunto que, al ser definido desde arriba, debía encararse por políticas de integración (ciudadana) que rompieran con el regionalismo (la Araucanía) y el particularismo (mapuche-étnico). De este modo, desde la década de 1920 a la cuestión mapuche se le identifica con los problemas de la constitución de la propiedad, en la década de 1960 con la estructura latifundio-minifundio y, desde los años de 1970, con la pobreza. Por lo ya señalado, ni el municipio ni el sistema partidario podían estar ajenos a estos temas; la politización de lo mapuche era por tanto inevitable. Ello se refleja en que desde la década de 1940 tenemos dirigentes mapuches, pertenecientes a los partidos políticos (de izquierda y de derecha), que se presentan como candidatos a ocupar los cargos de regidores o alcaldes.

No obstante, desde la década de 1980 los cambios en la administración del Estado y el traspaso a los municipios de recursos y competencias (educación, salud), transformaron esa instancia en un centro poderoso, capaz de dinamizar lo local y con ello potenciar o crear nuevas identidades, como también redes y vínculos que han hecho visible, una ciudadanía comunal. La tensión entre lo local y lo central no ha desaparecido, pero sin duda el gran ganador en esta larga contienda ha sido lo local. En este contexto la cuestión mapuche adquirió una visibilidad insospechada al ser el Estado uno de los mayores promotores de la etnificación de lo indígena.³ Veamos entonces estos cambios y sus límites a través de la historia de las comunidades mapuche del valle de Cayucupil, provincia de Arauco en el centro sur de Chile, y sus nexos con el municipio de Cañete.

A diferencia de otros municipios,⁴ en que los mapuche son muy numerosos y con posibilidad de alcanzar la alcaldía (la vecina Tirúa, por ejemplo, con un 47,5 por ciento según el Censo 2002), en Cañete constituyen minoría (un 20,6 por ciento) y, en consecuencia, han sostenido una estrategia diferente: no de control directo (intentando elegir alcaldes propios), sino indirecta a través de los concejales; pero también vía el reconocimiento de los dirigentes del valle como voceros legítimos, a través de los cuales los recursos pueden canalizarse hacia las comunidades.⁵ En el pasado algunos mapuches

3 A través de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), el programa Orígenes, etc.

4 Sobre municipios y realidad indígena en Chile, véase el artículo de Hans Gundermann (2003). Para el caso mapuche Cattaneo (2004), Bascope (2005a y b), Durston (2003) y Foerster-Vergara (2001).

5 No olvidemos que el control del municipio por parte del movimiento indígena es una aspiración que

intentaron alcanzar el puesto de alcalde o regidor, pero lo hicieron en tanto militantes de partidos políticos.⁶ Esta tensión entre identidad étnica e identidad política aún está presente, como veremos, en Cayucupil.

Los mapuche del valle de Cayucupil han sufrido un fuerte proceso de descampesinización y pauperización. Este comenzó en la década del veinte y se acrecentó con el correr de los años, a tal punto que pueden ser calificados hoy como próximos a la categoría de pobladores rurales, más que como campesinos propiamente tales. Esta realidad los torna extremadamente dependientes de los ingresos extraprediales. En el pasado los mapuche buscaron esos ingresos en los fundos vecinos a sus comunidades, pero cuando desaparecieron en los años de 1960-70 por efecto de la reforma agraria, lo hacen hoy en las empresas forestales (Mininco, Bosques Arauco). Sin duda, ambas han sido relaciones asimétricas, muy funcionales a la reproducción de las grandes propiedades agrícolas y, ahora, forestales. Estas últimas han establecido relaciones de trabajo y de salarios tan mínimos —propios del capitalismo salvaje— que obligan a las familias a buscar subsidios en el Estado y en sus instituciones para lograr sobrevivir. En este contexto la “jaula de hierro” es la ficha CAS, administrada por el municipio, que clasifica a los habitantes según sus características socioeconómicas, permitiéndoles —o no— acceder a subsidios por parte del Estado.⁷ Esta situación de pobreza también los ha obligado a fortalecer sus nexos con aquellos sectores no mapuche del valle, de modo tal que lo local (Cayucupil) queda sobre valorado en desmedro de lo particular (la comunidad indígena). De allí la fuerza de la junta de vecinos e instancias que agrupan a los habitantes del valle.

También ha sido gravitante la actual Ley Indígena. Por primera vez en la historia republicana el Estado asume una política de discriminación positiva frente a las etnias (una variante de multiculturalismo), que implica una valoración de lo local y de sus identidades culturales. En este contexto las quince reducciones del valle se han organizado en cinco comunidades y en una asociación indígena (*Leftaro*), generándose una

emerge en la década de 1990, ratificada por la experiencia vivida en el municipio de Tirúa con la alcaldía de Adolfo Millabur.

6 “Es cierto que en el pasado ha habido concejales (o regidores como antes se llamaban) mapuche en diversos municipios. Sin embargo, muchos de ellos no estaban allí en representación de su pueblo, sino más bien representando partidos políticos chilenos que postulaban, fuesen estos de derecha, centro o izquierda” (Aylwin, 2001: 16).

7 La “jaula de hierro” consiste en que transforma el problema de la desigualdad en un asunto de pobreza absoluta, con lo cual la política social del Estado queda “fuera del campo de las relaciones entre grupos” (Martínez-Palacios, 1996: 12).

dinámica de etnificación y etnogénesis que ha potenciado la asociatividad y la presencia de una nueva dirigencia. Nos interesa aquí comprender el carácter y los límites de esa dirigencia, sus demandas y redes con los poderes locales: municipio, CONADI, INDAP, partidos políticos, etcétera. Analizaremos esto desde un modelo tripartito de autoridad y no polar (líder versus representante), lo que nos permitirá una mejor problematización del rol de los dirigentes. La hipótesis que sostenemos es que los nuevos dirigentes buscan legitimidad en una hibridación entre lonko, líderes y representantes, cuya imagen sintética sería la del servidor público.

Pero, la valoración de lo local no basta como argumento en un país donde la política y sus mediadores tienen una enorme gravitación, por eso es que numerosos dirigentes, en búsqueda de solución a los problemas del valle, han optado por la militancia política. El escenario más fuerte de la política gira en torno al municipio, de allí que no se trate de una militancia pura, sino que está también contaminada por lo local.

Los mapuche del valle de Cayucupil en las primeras décadas del siglo XX

Las reducciones del valle de Cayucupil forman parte del universo mapuche de la provincia de Arauco. Si bien sus nexos con esa totalidad no son ni económicos ni parentales, sí lo son simbólicos: ellos se sienten formando parte de una comunidad más amplia llamada “mapuches de Arauco”, o incluso más general: los “mapuches”.

La constitución histórica de este segmento reduccional estuvo marcada por dos hechos. Por un lado, una expoliación territorial a través de la enajenación de sus tierras ancestrales a través del procedimiento de “compra de acciones y derechos”. Esas compras obligaban a establecer un límite espacial, el cual fue definido por las denominaciones territoriales ancestrales, las que en su mayoría correspondían a espacios tradicionales de larga data. Por ejemplo: Rucarraqui, Butamalal, Cayucupil, Puchacay, Pulebu, Maquehua, etcétera. Por otro lado, al revisar las escrituras notariales,⁸ queda en evidencia que para muchos mapuches las ventas de acciones y derechos nunca fueron pensadas como enajenaciones totales de sus tierras. Constatemos, además, que cuando se les hizo entrega de los títulos de merced, en cuatro reducciones⁹ quedó constancia:

[de que] esta adjudicación es sin perjuicio de los derechos que los interesados puedan hacer en

⁸ Archivo Nacional, Notaría de Lebu, Expedientes de Autorización para Compraventas de Terrenos Indígenas, vols.: 11, 14, 17, 20, 23, 28, 32, 36 y 42.

⁹ Ignacio Llancapán, Mateo Anchío, Luisa Antilí y Pablo Huenuan.

contra de don Fidel Cáceres, o de quien sus derechos represente, por las usurpaciones o avances sobre sus tierras, de que vienen reclamando desde antiguo.¹⁰

Hay consenso entre los mapuche del valle que la pérdida de las tierras no fue fruto de esas ventas de "acciones y derechos", sino usurpaciones. Así, cuando el Estado entregó los títulos de merced, entre 1909 y 1912, lo hizo tomando en cuenta los presuntos derechos de los tenedores de acciones y derechos *winkas* (el "chileno" o no mapuche) y no de los mapuche. La situación fue escandalosa, el promedio de tierra reconocida fue de 0,86 hectáreas por persona y, si descontáramos la mayor cabida de la reducción Juan Lepillán, la cifra baja a 0,62.¹¹

La razón última parece ser que aquí la propiedad no-mapuche estaba ya constituida.¹² Hacia 1907 los mapuche solo representan un tercio de la población. No se trata entonces de que ellos estén aislados, sino que conviven en el valle integrando una suerte de supracomunidad. La posibilidad para que la comunidad mapuche del valle de Cayucupil pudiera mantenerse en el tiempo fue no solo por la protección que le proporcionó el sistema reduccional, sino también los vínculos entre reducciones a través del sistema parental (a pesar de vínculos maritales con no mapuches) y ritual (*nguillatun*, *machi*, y *lonkos*). Las fronteras étnicas entre mapuches y los *winka* seguramente se mantuvieron por los prejuicios y discriminaciones, sobre todo desde la parte *winka*. La lucha en torno a la tierra era inseparable de esa realidad.

Contamos además con una seguidilla de caciques —José Melita, Juan Canío, Ignacio

10 Archivo Regional de Asuntos Indígenas, Temuco, CONADI, Títulos de Merced.

11 Los títulos de merced (T.M.) del valle Cayucupil (1909-1912).

Nombre de la comunidad	Lugar	T.M.	Año de radicación	Nº de personas	Superf.
1. Pedro Melita	Maquehua	2306	1911	30	1,60
2. José Paine Melita	Maquehua	1775	1909	10	1,30
3. José Aburto Huicalen	Butamalal	1905	1910	13	80,00
4. Juanita Tranamil	Caicupil	2302	1911	7	3,50
5. María Huenuhuan vda. de T.	Caicupil	2301	1911	16	3,00
6. Lorenzo Chanqueo	Caicupil	2303	1912	11	3,00
7. Eugenio Quetra	Caicupil	1776	1909	7	3,50
8. Juan Paillánir	Caicupil	1777	1909	7	2,30
9. Juan Lepillán	Rucañirre	2305	1911	32	80,00
10. Luisa Antili	Caicupil	2308	1912	33	4,80
11. Mateo Anchío	Caicupil	2307	1912	18	1,50
12. Puerto Lepillán	Arena	2309	1912	15	7,00
13. Pablo Güenuán	Arena	2320	1912	31	6,00
14. Ignacio Llancapán	Conhueco	2304	1912	9	7,50
15. Maricoi Cayulem	Pulebu	2298	1911	14	10,68
Total			1909-1912	253	217,68

12 Ver Información de roles y avalúos de 1898.

Llancapán— cuya capacidad de intervenir en los asuntos de las comunidades fue al parecer limitado (por ejemplo, no aparecen en las ventas de acciones y derechos). Tal vez la razón radique en la desestructuración del sistema cacical en la últimas décadas del siglo XIX en el área Lebú-Tirúa (que puso fin a los caciques gobernadores que se reestructuró en la década de 1860, en el contexto de la "Pacificación de la Araucanía") y en la desarticulación de los agregados parentales por efecto de la expoliación de las tierras del valle. Arrinconados en pequeños retazos de tierra, la implantación del sistema reduccional transformó a la antigua comunidad de Cayucupil en un mosaico de quince unidades semiautónomas. En este escenario se hizo realidad una nueva dirigencia, que rompiera el marco tradicional de autoridad (los *lonko* y su parentela). Al igual que en otras áreas de la Araucanía, el camino tomado fue una síntesis entre la legitimación tradicional (pertenecer a un viejo linaje) y una moderna (la política), con vistas a la conquista de espacios de poder a través del sistema partidario. Aparece así la figura local de Saturnino Quintriqueo y del Frente Único Araucano, ambos ligados al Partido Comunista y cuyo escenario político es, en primera instancia, el municipio de Cañete.

La descampesinización de los mapuche del valle de Cayucupil

Con tan pocas tierras las familias mapuche de Cayucupil se vieron obligadas tempranamente a buscarla en las haciendas o fundos vecinos a través de la mediería o, simplemente, a hacerse inquilinos o asalariados. Los fundos eran Cayucupil, Santa Elena, Maquehua, Butamalal, Pulebu, Puchacay y Rucañirre. Algunos de estos fundos ya estaban constituidos a comienzo del siglo XX.

Las décadas de 1960-70 representarán, gracias a la reforma agraria, una etapa rica en procesos de cambios en la tenencia de la tierra, en los grupos sociales y en la estructura interna del poder. Desde el periodo del Presidente Alessandri la reforma tuvo un gran impacto en la zona a través de la formación de dos colonias indígenas en un área cercana a Cayucupil, lo que permitió que cinco mil hectáreas pasaran a manos de mapuches (en Los Álamos la Colonia Rosa E. Rodríguez A.; y en Contulmo la Colonia Federico Peña). La Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN) jugó un papel central al tratar de ampliar las tierras indígenas, conjuntando las leyes de reforma agraria con la Ley Indígena (14.511 de enero de 1961). En ese entonces el gran tema era comprender la situación indígena en el binomio minifundio-latifundio.

En ese contexto en 1963 la DASIN levantó un censo de las comunidades reduccionales, a través del cual podemos tener una imagen muy próxima a la situación social

de estas. La encuesta realizada en Cayucupil evidencia que la pobreza y marginalidad mapuche era común tanto para aquellos que vivían en reducción como quienes no lo hacían. Si las comunidades reduccionales constituidas a comienzos del siglo XX fueron quince, en 1963 eran trece. Las dos reducciones "desaparecidas" fueron la de Pablo Huenuan (T.M. 2320) y la de Eugenio Quetra (T.M. 1176). La primera, habría sido "usurpada por el señor Cáceres y posteriormente vendida al particular don Pedro Montory"; la segunda, "se encuentra en poder de una profesora... adquirida por venta de una de las herederas de esta comunidad".

Los resultados del censo permiten diagnosticar varias situaciones. La carencia de tierra se había agravado, se había pasado de un promedio de 0,86 hectáreas en la década de 1910 a 0,43 en la década de los sesenta. Dichos promedios impedían que una familia pudiera vivir de la (su) tierra. Esta disminución transformó el sentido de la tierra, se pasó de "parcela" a "sitio". Es un salto cualitativo a lo negativo. Los mapuche del valle de Cayucupil dejan de ser parceleros y se transforman en pobladores. Las comunidades son ahora una suerte de villorrio.

Los ingresos de los hogares mapuche de Cayucupil son fruto del trabajo en los fundos de Mario Cáceres (fundo Caicupil), Pedro Montory (fundo Santa Elena), Cigarroa (fundo Pulebu) y Briones. En muy pocos casos la tierra era suficiente (como los medios de trabajo: animales de tiro, etc.) para que una familia no dependiera de ese nexo. Asimismo, los particulares vínculos hacendales entre los campesinos con las familias Cáceres, Montory y Cigarroa posiblemente expliquen la ausencia de movimientos sociales en el valle. De no menor importancia en los vínculos de los hacendados con el poder local es, por ejemplo, que Pedro Montory fuera gobernador en la década de los sesenta. Se trataba de una dependencia extrema: recíproca, pero altamente asimétrica.

Hay un punto de las encuestas que ayuda a percibir las esperanzas y deseos de estos mapuches, se trata del ítem: "Necesidades más urgentes". La respuesta unánime de todos los encuestados fue: "parcelas en una colonia indígena". La razón para ello es simple: la reforma agraria implementaba iniciativas bajo esa modalidad en dos localidades cercanas, Pangué y Contulmo. ¿Si los mapuche de esas áreas habían obtenido parcelas, por qué no ellos? ¿Cómo podían hacerlo si carecían, según el informe de la DASIN, de una organización que pudiera agruparlos? La atomización reduccional y los vínculos prepolíticos (parentales) se dejaba así sentir con toda su fuerza.¹³

13 Las encuestas individuales arrojan antecedentes de conflictos internos, en algunas reducciones, por problemas de tierra.

La reforma agraria en el valle de Cayucupil

Una revolución se vivió en el valle de Cayucupil en los años de 1960-1970 con la reforma agraria. Las mayores propiedades (fundos Santa Elena, Cayucupil, Pulebu, Santa Emilia y Santa Ángela) dieron paso a dos cooperativas y a cuatro asentamientos campesinos. En un primer momento numerosos mapuches del valle participaron en los asentamientos, en cuanto campesinos, no como mapuche. En un segundo momento, el de parcelación, la mayoría quedó excluido (aunque visto desde los parceleros, "personas de origen mapuche" obtuvieron más de la mitad de las tierras). En las cooperativas su exclusión fue desde el inicio. Este proceso de inclusión-exclusión produjo una serie de consecuencias sociales y culturales que se perciben hasta el día de hoy.¹⁴

Las cooperativas

Temiendo que sus tierras les fueran tomadas, las familias Cáceres y Montory decidieron vender parte de ellas a los campesinos del valle. Un grupo de inquilinos de la zona y de la cordillera de Nahuelbuta tomó parte activa en este proceso formando una cooperativa (la Empresa Agrícola Ganadera Santa Elena). Un total de quince socios obtuvo por esta vía uno de los fundos más ricos en vegas.¹⁵ Otra empresa se formó en una parte de la tierra de vega de los Cáceres, conocida como Empresa de Porcinós. Estas dos empresas formaban parte de la Cooperativa Campesina Cañete Limitada.

Las consecuencias de lo anterior son importantes tanto para la experiencia asociativa, como para la modificación de la tenencia de la tierra en el valle. En este último punto, se puede decir que fue más impactante la parcelación que los asentamientos. No obstante, tanto en los asentamientos como en las cooperativas del valle de Cayucupil los temas étnicos (o de discriminación negativa o positiva) no fueron relevantes o pertinentes. No así la dimensión campesina y de pobreza. Y tampoco los mapuche del valle vieron en esas nuevas formas de re-constitución de propiedad un medio para recuperar sus tierras ancestrales. La memoria de ello es problemática: hoy se valora negativamente la reforma agraria como un proceso que discriminó a los mapuche beneficiando solo

14 Lo mismo detectó Bascopé en la zona del lago Lleu-Lleu, a algunos kilómetros más al sur: "La reforma agraria pese a su voluntarismo igualitarista, reprodujo a menor escala el patrón discriminante de otras épocas" (2005: 79).

15 Los socios eran Juan Ávila, José Barrientos, Justo Cáceres, Ramón Cáceres, Segundo Hinojosa, Gabino Medina, Olegario Méndez, Ruperto Molina, Eulogio Neira, Isidoro Salazar, Dorilo Sáez, José Sáez, Fernando Sanhueza.

a los *winka*. Esto último, adquiere toda su fuerza entre aquellos que participaron activamente en los asentamientos de reforma agraria.

Antes de hablar de los asentamientos reseñemos brevemente el destino de las tierras afectadas por las cooperativas. En la de producción porcina, sus trescientas hectáreas fueron vendidas a seis personas, todas ellas vinculadas al consejo de administración de la Cooperativa. Todos eran de Cañete, ninguno era de Cayucupil,

y menos socios, que hubiesen sido legítimos dueños del predio, sino que eran de esas personas que entraron al final a buscar un kilito de azúcar, un kilito de harina, esas personas llegaron a ser los dueños, tenían mucho que ver y con corbata y con vehículo, además muy bien vinculados con el gerente y con el Consejo (Aladino Alarcón).

Distinto fue el caso de la Cooperativa de Santa Elena; allí los socios, un total de quince, lograron quedarse con las tierras. Buena parte de ellos no provenía de Cayucupil, sino de la cordillera de Nahuelbuta y no era mapuche.

Los asentamientos de reforma agraria

Entre los años 1967 y 1978 hubo cuatro asentamientos en el valle: Pulebu, San Antonio, Tres Sauces, y Puchacay. En los tres primeros se constituyeron, bajo el gobierno militar, tres proyectos de parcelación; en Puchacay la tierra no quedó en manos de los asentados. Asentamientos y parcelas son de este modo dos tramas que se ligan a momentos políticos disímiles: el primero a los gobiernos de Frei Montalva y de Allende, el segundo a la dictadura de Pinochet.

En la modalidad de parcelas de ex asentados el cambio que produjo la reforma agraria en el valle no fue muy significativo, sobre todo si se considera que la tierra arable (designada por los habitantes de Cayucupil como "vegas") quedó, en su mayor parte, en manos de las dos cooperativas que afectaron como ya lo señaláramos a las propiedades de las familias Montory y Cáceres. Empero, el impacto social de los asentamientos fue enorme y sus consecuencias se sienten en muchos planos hasta el día de hoy. Destaquemos el desfase que se produjo entre las numerosas familias que participaron en las etapas de expropiación y de asentamiento, con las pocas que obtuvieron parcelas. Las dos primeras etapas estuvieron sin duda marcadas por la esperanza de "tierras para todos", y la última signada por una realidad brutal: "mucho tierra para unos pocos" (solo se entregó tierra a trece parceleros, con un promedio de 68,5 hectáreas).

Esa relación divisoria quedó marcada por una dimensión étnica: la mayor parte de los beneficiados con parcelas —sumando los provenientes de las cooperativas y de los ex asentamientos¹⁶ no fueron mapuche. Los numerosos mapuche excluidos de los proyectos de parcelación debieron conformarse con pequeñas superficies (los sitios que se les dio al margen del asentamiento), cuestión que debe haberles recordado lo sufrido por sus abuelos cuando se los radicó en las reservas.¹⁷

El proceso de reforma agraria y la forma como concluyó (parcelación sobre una parte de las tierras expropiadas, inclusión de unos pocos, exclusión de los más) creó una realidad inmaterial, no solo por su gravitación en el presente (su engarce con el accionar de la CONADI) sino también en el futuro. Creemos que en torno a la reforma agraria se creó una trama de comprensión de los asuntos campesinos que llamaremos parcelera. La primera vez que la escuchamos fue en labios de un dirigente mapuche de la zona. Él sustentaba que lo que deseaba verdaderamente un campesino no era vivir en una comunidad de bienes tipo reducción, asentamiento o cooperativa, sino contar con tierra suficiente como para poder vivir holgadamente. En la década de 1960 se llamó peyorativamente a esa esperanza como el "sueño del pequeño burgués". A través de esa trama los actuales dirigentes analizan y valorizan la actual Ley Indígena y su institución. Como lo señala Cristóbal Millaqueo, un veterano de 74 años, marcado por años de experiencia (proviene de la reducción Ignacio Llancapán y fue dirigente del asentamiento Pulebu y unos de los excluidos de las parcelas): "El pobre que nunca tuvo un pedazo de tierra ahora tiene una parcela, ese es el cambio precioso que hay. Eso es lo que tenemos que hacer nosotros".

Cristóbal sabe que eso ocurrió gracias a la reforma agraria, un proceso que en el valle afectó a las figuras máximas del poder local, a los dueños de fundos, y regional:

y con el proceso de reforma agraria se arregló harto el país chileno, porque mucha gente pobre, mucha gente campesina que vivía por allá por la cordillera ahora están viviendo aquí. Porque todos esos fundos de Cañete para acá eran de un señor que se llamaba Pedro

¹⁶ Bajo esta última modalidad los mapuches fueron siete y seis no mapuches.

¹⁷ Un total de 2.330 hectáreas fueron expropiadas, pero solamente 891,1 hectáreas quedaron en manos de parceleros.

Proyecto de parcelación	Asignatarios no mapuche (n°) y há.	Asignatarios mapuches (n°) y há.	Monto total de há.
Cayucupil	(4) 118,3 há.	(1) 31,6 há.	149,9 há.
San Antonio	(3) 123,0 há.	(5) 329,4 há.	452,4 há.
Total	(7) 241,3 há.	(6) 361,0 há.	891,1 há.

Montory. Era el gobernador de Cañete.¹⁸ Pero con el proceso de reforma agraria se le quitó la tierra, a los Cigarroa ahí les quitamos la tierra, a los Etchepare, a todos eso les quitamos la tierra. Entonces hubo un cambio [...] nosotros estábamos recuperando las tierras, no las estamos quitando. Porque nosotros sabemos perfectamente, yo sé perfectamente que la tierra era nuestra.¹⁹ Los españoles de dónde iban a sacar plata para comprar tierras, cuando llegaron con unos pantalones cortos hasta aquí, sale en la historia, y con unas chaquetas largas no más. La riqueza estaba aquí. Empezaron a expropiarse el oro, la plata, buscando las partes mejores.

Es imposible escuchar esta argumentación de parte de un campesino "chileno", pero sí de un mapuche que sabe perfectamente que la tierra "era nuestra, de nosotros". Este es un dato que funciona como fuerza estructurante de la trama parcelera.

Digamos, todavía, que la trama parcelera deja invisible una cuestión central para el valle y sus habitantes: la contrarreforma agraria cuyo corolario fue la transformación de unos pocos en parceleros, de muchos en pobladores, y la presencia de un nuevo actor, las grandes empresas forestales, que se beneficiaron comprando aquellas tierras que la Corporación de la reforma agraria no traspasó a los asentados. Estas hoy son dueñas de todos los bosques ubicados en las montañas que rodean las vegas. Son además la única fuente estable de trabajo en la localidad. Si en el pasado los mapuche podían acceder, como medieros o inquilinos, a las tierras altas que controlaban los dueños de fundos, hoy únicamente pueden lograrlo asalariándose en Mininco y Bosques Arauco. Ya no hay patrones en el valle, solo hay un poder empleador: el de las forestales. Para evitar este conflicto potencial las empresas han elaborado una política de buena vecindad con las comunidades, que se traduce tanto en proyectos de desarrollo (programas de tejidos, de cocina, etc.) como de etnificación.²⁰

18 En el gobierno de Alessandri.

19 La expresión "quitar la tierra" se liga a "lo nuestro", a "recuperar lo nuestro".

20 Según Ticio Escobar la "mercantilización cultural del capitalismo contemporáneo exige que este renueve sus productos alimentándose de alteridades: lo auténtico y lo original, lo étnico, lo popular, son explotados comercialmente detrás de los pasos de una cultura que avanza celebrando la impureza, la hibridez y el pastiche" (2004: 109). Esta producción sobre la diferencia coquetea y se enfrenta con el hecho que "aun los más duros procesos de dominación cultural, los más feroces casos de etnocidio, no pueden cubrir todo el campo colonizado y deja, a su pesar, una franja vacante. En ese baldío opera la diferencia; desde allí, los indígenas primero, y los mestizos y criollos, después, produjeron, a veces, (sub)versiones particulares, obras que lograban asir algún momento de alguna verdad propia y escapar, de ese modo, del destino espurio que les tenía asignado el proyecto colonial" (2004: 22).

La reforma agraria y la división de las comunidades en el valle de Cayucupil

El proceso de división de las comunidades reduccionales comenzó en la década de 1930 en la Araucanía, como un intento de poner fin a las micro soberanías comunitarias. Desde los años cincuenta, gracias a un acuerdo entre la Corporación Araucana y el gobierno de Ibáñez, el proceso se detuvo. Con la dictadura de Pinochet la división de las reducciones se transformó en una realidad, a pesar de la oposición de la dirigencia nacional mapuche, organizada en la asociación Admapu. La falta de resistencia a nivel local se explica no solo por el carácter inevitable que el proceso tenía, sino también porque la división permitiría poner fin a la larga historia de disputas internas en las comunidades reduccionales sobre los derechos de sucesión y herencia. El año 1980 la totalidad de las comunidades reduccionales del valle fueron divididas.

En el valle de Cayucupil el tema de la división de las comunidades también se ligó a la posibilidad de sancionar-superar antiguas disputas de tierras con los fundos vecinos, cuestión que se vio favorecida por el contexto de la reforma agraria. De este modo seis reducciones pudieron ampliarse o simplemente reconocérsele lo que ocupaban (más allá del título de merced): Pedro Melita,²¹ Juan Lepillán, Ignacio Lepillán,²² Pablo Huenuan²³ y Juan Paillañir.²⁴ Otras reducciones también solicitaron la ampliación de sus tierras, pero sus gestiones fracasaron, como es el caso de las reducciones Juanita Tranamil y María Huenuan viuda de Tranamil.

En ese periodo se destaca una dirigente: Anita Quintriqueo Díaz, quien formó con otras mujeres el Comité de Defensa Indígena de Cayucupil.²⁵ La idea era obtener una ampliación de tierras, recuperar parte del *mapu* (tierra) ancestral, pero bajo la modalidad de un "terreno propio":

Nosotros como Comité de Defensa seguimos luchando por tener su terreno propio, ni que fuera un sitio, como fuera que lo entregaran, pero propio, para que no nos comenzáramos, como se dice, nuevamente a contradecirlos entre familias.

21 Sobre esta comunidad intervino el senador DC Tomás Pablo (véase La Voz de Arauco del 30 de noviembre de 1968).

22 La ampliación vía los organismos de la Reforma Agraria se remonta al año 1969, pero será solo en agosto de 1972 cuando se firme el acta de entrega de 50 hectáreas. En 1977 es ahora la comunidad la que hace entrega de cuatro hectáreas a Patrocinia de la C. Martínez.

23 Reserva CORA, núm. 1, de 2,2 hectáreas.

24 Reserva CORA, núm. 3, de 1,8 hectáreas.

25 También formaban parte Teresa Llempe (de Butamalal) e Isabel Huenuan (la actual machi).

En síntesis, la reforma agraria, el golpe militar, la división de las comunidades reduccionales y la contra reforma agraria son procesos que evidencian como las dinámicas locales quedaban sujetas a los cambios estructurales del país. En ese escenario los municipios eran una institución poco relevante al carecer de suficientes atribuciones, autonomía y recursos. Los únicos interesados por el municipio eran los partidos políticos, ya que desde ahí muchos dirigentes podían dar inicio a sus carreras políticas. No obstante, la disolución de la clase terrateniente local y la emergencia de una clase de pequeños y medianos propietarios, más el acrecentamiento de los pobladores en el valle, permitirán que estos sectores puedan por primera vez visualizar el poder municipal como una instancia accesible. En otras palabras, si en el pasado el municipio fue un asunto de reconocimiento para los patrones, ahora podía serlo para los nuevos actores.

Pero también en la década de los sesenta fue una época rica en "Promoción Popular": al lado de las cooperativas, de los comités campesinos, de los asentamientos, se crearon las juntas de vecinos y los centros de madres. Será en todas estas instancias donde comienza a gestarse una escuela para dirigentes que harán el puente entre lo local y el municipio en los años de 1980-90.

De reducciones a comunidades indígenas, la década de 1990: hacia un nuevo papel del municipio

Bajo la nueva Ley Indígena (19.253 de 1993) las ex reducciones del valle se organizaron en seis comunidades indígenas: primeramente se constituyeron la Luisa Antili, Rucañirre e Ignacio Llancapán; posteriormente la Puleuche Maricoi Cayulem, Pedro Melita y, por último, la Pablo Huenuan. El contexto nacional para esta transformación fue un proceso general de cambios en las políticas públicas, donde el tema de la identidad étnica (o racial), que era un valor en sí para los mapuche y objeto de discriminación negativa por parte de lo *winka*, se transforma en un valor para sí y de discriminación positiva (por parte del Estado y de sus instituciones). A nivel local estas mutaciones son evidentes, así lo percibe un dirigente: "...los *winkas* se están casando con las mapuchitas porque ven que se está recibiendo harta ayuda" (Héctor Baeza).

El municipio no ha estado al margen de esto. Como ya señaláramos, desde la década de 1980 se produjeron una serie de cambios en la administración del Estado, que permitieron el traspaso a los municipios de competencias (educación, salud) y recursos, transformándolo en una institución dinamizadora de lo local, potenciadora y/o

creadora de identidades, como también de redes y vínculos que han hecho visible, en las últimas décadas, una ciudadanía comunal. En este contexto lo mapuche no ha estado ajeno.²⁶ Desde el alcalde al último funcionario, saben que el tema de la "identidad" es una dimensión que no pueden desconocer, sobre todo en materias de educación, salud y promoción social. Así lo señala Adrián Viveros, ex alcalde de Cañete:²⁷

Al municipio le ha tocado concretamente tener que materializar muchas de estas políticas nacionales, pero además el municipio es en realidad la institución pública que tiene más cercanía con la gente y es por eso que le toca habitualmente a los distintos departamentos estar interactuando con las comunidades indígenas. No solamente a través del departamento de educación o de salud sino también a la red de caminos, o la construcción de sedes sociales, el estar viendo los problemas de desarrollo a través de una organización que es la comunidad indígena... En un momento irrumpe la comunidad indígena como interlocutor de sectores en que mayoritariamente la gente es mapuche, y hace entonces que la municipalidad tenga que vincularse fuertemente y hace entonces que a esta hora el municipio tenga una gran sensibilidad por el tema mapuche, por tratarlos con mayor respeto de lo que históricamente ocurría con el municipio. [...] Además, antiguamente el municipio era mucho más limitado en lo que era su accionar, ahora es mucho más amplio, abarca temas como la vivienda rural, temas especiales para las comunidades indígenas: la electrificación rural, o el acento especial al desarrollo de sectores indígenas. Entonces, hace que sea un tema que esté presente y que los municipios han ido mejorando y posteriormente ya se va a mejorar con la presencia de un funcionario mapuche que va a ser facilitador de la gestión que queda.

Es consustancial a estos cambios el que el Estado continuara una política de acceso a los múltiples subsidios a través de los concursos públicos que inició el gobierno militar. Esto obligaba a los mapuche, a reunir las condiciones para competir (tener el puntaje acorde la ficha CAS, por ejemplo) y hacerlo de tal manera que la postulación fuera aceptada. Si antes los "concursos" eran un ámbito para profesionales, ahora todos, y sobre todo los más pobres debían concursar: la "proyectología" se transformó en una suerte de lenguaje universal y trascendente.

Sin duda los mapuche del valle son los más pobres entre los pobres. Carentes de suficiente tierra para poder ser agricultores, recurren a la búsqueda de ingresos extra-

²⁶ Este es un fenómeno general para América Latina (véase Assies 1999: 34-39).

²⁷ Fue alcalde durante tres periodos: 1992-1996 (con un 24 por ciento), 1996-2000 (con un 40,85 por ciento) y 2000-2004 (con un 28,69 por ciento). Perdió en la elección del 2004 (obtuvo de votación un 44,75 por ciento). Es militante del Partido Radical.

prediales, como lo hicieron sus padres y sus abuelos. Hoy, como dijimos, esas fuentes son las empresas forestales. Pero ello no es suficiente:

Aquí en el valle de Cayucupil el 80 por ciento de la gente trabaja en las forestales, prestándole mano de obra a los contratistas forestales, no a las empresas Mininco o Arauco. Siempre hay un contratista, a este le pagan 100 mil pesos, 80 son para él y 20 para el obrero, así trabajando con un contratista en el mes el promedio no debe alcanzar los 100 mil pesos. Y acostumbran mucho eso del "vale" que le llaman: le dan un vale de 30 mil pesos o 40 mil, lo va a despachar en equis supermercado, no puede ir a cualquier supermercado y lo que sucede que ahí las cosas están recargadas en el precio. Ese es un sistema que se aprovechan las personas contratistas y la persona tiene que trabajar, obviamente, porque lo necesita. Si no trabaja ¡qué! (Juan Viluñir).

Entonces, el recurso al Estado se hace ineludible: ¿cuál ha sido el horizonte de las demandas de estas seis comunidades hacia las instituciones del Estado,²⁸ el municipio y los Organismos No Gubernamentales (ONG)? Lo fundamental han sido cuestiones relativas al mejoramiento de las condiciones de vida, que se han traducido en una serie de beneficios como electrificación; subsidios para las viviendas; agua potable; de riego; construcción de galpones; programas de salud intercultural (que han incluido arreglos de dientes, etc.), y de desarrollo de sus economías familiares: invernaderos, huertos, etcétera. Por la CONADI las comunidades consiguieron la compra de una cancha de nguillatun y la construcción de una ruka para la machi; y, por parte, de la municipalidad: pensiones asistenciales, el programa Puente, etcétera. Al mismo tiempo han postulado a los programas de apoyo que otorgan las forestales Mininco y Bosques Arauco, dentro del contexto de su política de buena vecindad con la población mapuche.²⁹

Solo una comunidad ha postulado a subsidios de tierra (CONADI), la Luisa Antili, siendo beneficiada recientemente. Esto puede resultar paradójico, si tenemos en mente lo relativo a la trama parcelera. Entonces, ¿por qué los mapuche del valle de Cayucupil

28 FOSIS, INDAP, CONAF, CONADI, PRODEMU, etc.

29 Muchos de estos beneficios se logran gracias a que las comunidades ponen una parte de los recursos. Así por ejemplo, la electrificación en Rucañirre se obtuvo por una conjunción de tres fondos: regionales (un millón ochocientos mil pesos), municipales (un millón seiscientos mil pesos) y propios (trescientos mil pesos). La búsqueda de múltiples recursos para un solo fin parece ser una constante: "Organicé a todas las señoras de la comunidad para que trabajaran como taller. Sacaron una plata de la Municipalidad, eran 100 mil pesos no más, nada. Entonces me alcanza para comprarles 12 kilos de lana, y en consecuencia que las señoras eran 17, entonces me faltaban cinco kilos, fui a la forestal Mininco y me dio las otras cinco madejas" (Juan Viluñir).

no han exigido tierras en forma masiva e insistente a la CONADI? La respuesta a esta pregunta la podemos construir en base a los antecedentes aportados por varios dirigentes: por las trabas burocráticas ("nos piden infinidad de documentos"); por desinformación, asociada a un tipo de trato discriminatorio en CONADI, que los desalienta a postular; como no hay posibilidad de tierra en el valle, implicaría dejarlo, lo que supone una realidad difícil de enfrentar (sobre todo para los mayores, "seríamos allí un pájaro extraño de otra bandada");³⁰ la tierra es entregada "pelada", lo que implica poseer recursos para trabajarla,³¹ y, por último, una buena parte de los mapuche del valle ya no son campesinos, por ende no postulan.³²

Si esta es la nueva realidad en la cual ya no es posible pensar en un proyecto de reforma agraria, ni tiene sentido la defensa de las tierras reduccionales (al estar garantizada por la ley) podemos pensar que quienes mejor estaban preparados en el valle de Cayucupil para liderar la presente etapa eran los viejos dirigentes, algunos vinculados al proceso de reforma agraria, otros a las juntas de vecinos (que también se ligaban a los municipios). Cuando preguntamos a los funcionarios de la municipalidad de Cañete, a los de la CONADI, a los encargados locales de las empresas forestales, a las ONG, a los políticos, quienes eran los dirigentes del valle de Cayucupil nos respondieron de forma unánime que eran Aladino Alarcón, Roberto Almendra, Héctor Baeza, María Lepillán y Juan Viluñir.

¿Qué hay de común en ellos? Primero, su vocación pública de servicio.³³ Es como si estos dirigentes quisieran siempre estar al servicio de la comunidad del valle, o de los más pobres, de los más necesitados y donde lo propio parecería quedar en un segundo

30 "La verdad, es que la gente no postula a tierras porque no hay tierras cerca del lugar donde uno vive, siempre sale distante a cuarenta, cincuenta kilómetros del lugar, y la gente está acostumbrada a su entorno, a su lugar, nacido, criado acá, y no se interesan" (Juan Viluñir).

31 "Ahora está la reivindicación de que se les entregué la tierra pero y qué sacaría un mapuche, una persona que le entreguen la tierra si no tiene las herramientas para trabajar" (Aladino Alarcón).

32 "De las 24 familias de la comunidad [Rucañirre] la mitad nunca han trabajado la tierra. Si postularan al subsidio no sé como se las van arreglar [...] y si llegaran al campo, van a probar un año o dos años y después se van a haber arrepentido, porque el campo no da" (Juan Viluñir).

33 Durston *et al.* tratan las transformaciones del clientelismo político bajo la oposición formas tradicionales versus formas democráticas. En estas últimas distinguen al *broker* del altruista. Al parecer los dirigentes del valle son una forma híbrida entre el subtipo de *broker* gestor ("líder comunitario con conocimientos de la burocracia y de los partidos políticos, que gestiona trámites y proyectos para sus seguidores") y el altruista ("líder con genuina vocación de servicio, que no cosecha votos ni avanza en su carrera mediante vínculos clientelistas, sino solo deriva beneficios sicosociales en cuanto a mejoramiento de su autoimagen, prestigio y expresiones de gratitud") (2005: 35-36).

plano.³⁴ En segundo lugar, el tema étnico está ligado a un proyecto de recuperación de la tradición. Se potencia, sin duda, cuando se asocia a las estrategias de búsqueda de recursos: "Yo estoy acostumbrada, digamos, a trabajar entre el mapuche y el winka... pero un poquito más de respeto hacia nosotros, como dirigente y como pueblo" (María Lepillán). Lo étnico se ha consolidado con instituciones como la CONADI y el programa Orígenes, lo que ha generado un nuevo marco de reconocimiento para las comunidades, de allí que: "estamos peleando [por] la tradición, la lengua, nuestros apellidos, nuestra cultura" (Héctor Baeza). En esta etnificación el papel de los dirigentes como promotores culturales es central, por ello se pueda hablar de una etnogénesis absolutista, impuesta por una elite:

Estábamos desorganizados, nunca nos habíamos organizado como una comunidad constituida. Vivíamos en la comunidad, nuestros viejos vivieron ahí, murieron ahí, y seguimos los hijos, pero cada cual hacía lo que quería nomás. Y ya las costumbres se habían perdido totalmente. Nosotros con mi señora tomamos el toro por las astas y empezamos a organizarnos. Y ahí partimos primero rescatando las tradiciones perdidas: asistiendo a los nguillatunes, a los juegos de chueca, palín que se llama, y a distintas reuniones de capacitación, en eso estuvimos los dos años. Entonces ahora hay otra directiva (Aladino Alarcón).

La tarea no es fácil, pues se trata de revertir una situación aculturativa: "cada día vamos negando nuestra cultura, nuestra tradición, nuestros apellidos mapuche. Se está perdiendo la raza hoy día, las tradiciones mapuches". Es decir se persigue: "con toda la fuerza que tenemos de enderezar esta cosa" (Héctor Baeza). Esta "etnogénesis" se conjuga con el deseo de recuperar la tierra: "las comunidades tenemos la necesidad de que

34 "Yo nací para eso, dirigente social, y voy a morir como dirigente. No voy a ser más en lo económico que lo que soy, pero me satisface con lo que estoy haciendo, lograr beneficios para mi gente. No me gusta servirme de las cosas a mí, y usted me ve, sirviendo, comprando un fundo en consecuencia de que yo vivo en un sitio. Y como presidente de la Cooperativa compré ese fundo, y yo debiera tener la parcela más grande y mejor ¿no le parece? En consecuencia de que yo vivo en un sitio. Porque a mí me gusta servir y no servirme del cargo" (Aladino Alarcón). "Eso es lo que siempre me han dicho a mí, usted lucha por los demás ¿y por usted? Algún día será, les digo yo. Porque yo vivo feliz en la pobreza le dije yo, y a mí lo que más me llena es la honradez. Prefiero que no haya ninguna persona con una mala vivienda y algún día me tocará a mí... No, digamos, trabajar para mí, ni para mis amigos, sino para los más necesitados" (María Lepillán). "A mí en la comunidad no me pagan, el día que me digan 'sabe que, démosle el puesto a otro'. Claro, encantado, porque para mí, yo de once años trabajando por mi comunidad, ya está bueno que me digan que hay otro que vale más que yo, o que por lo menos es capaz de llevar, hacerse responsable por la comunidad. Porque cada vez que yo quiero renunciar me dicen que no porque si no la comunidad se va a perder" (Juan Viluñir).

se nos devuelva la tierra" (Aladino Alarcón). Sin embargo, para estos dirigentes la lucha debe darse dentro del marco legal establecido por la Ley Indígena y han estado muy lejos de ejercer presiones que pongan en entredicho ese medio. Por otro lado, son muy críticos del círculo vicioso que se ha producido en el acceso a la tierra: "muchas veces lo que pasa es que los mismos hermanos mapuches están vendiendo su propiedad para poder después postular nuevamente a la CONADI para tierras" (Héctor Baeza). Esta percepción se basa en experiencias conocidas fuera del valle.

Tercero, los dirigentes se legitiman por su capacidad para obtener proyectos con los cuales canalizar recursos exógenos hacia su comunidad, que en algunos casos se extienden a la comunidad más amplia, la del valle. Haber conseguido electrificación, agua potable, de riego, subsidios, etcétera, nutre el currículo de todo buen dirigente:

Usted ve los beneficios que tenemos en Cayucupil, que es uno de los primeros campos de la comuna de Cañete en tener luz, en tener agua potable, tener teléfono, estamos peleando camino pavimentado. Son cosas que a uno lo satisfacen al ver esas realidades (Aladino Alarcón).

En cuarto término, la capacidad negociadora de los dirigentes dependerá de sus redes: "me tocó a mí aprender a caminar y saber donde llegar y saber con quién hablar" (Juan Viluñir). Un excelente ejemplo para evidenciar el conocimiento que tienen estos dirigentes es un ejercicio que hicimos con Juan Viluñir: le preguntamos por cada uno de los candidatos que se presentaron a las últimas elecciones municipales (2004). De dieciocho referencias, seleccionamos cuatro suficientemente ilustrativas:

- J.R.B. (ILB, 6.742 votos): *a don J.R. lo conocí como profesor. Él llegó como profesor a Cañete, llegó ahí pagando pensión en una casa cualquiera nomás, y después se casó con una persona de dinero... Luego se tiró a candidato. En ese tiempo se llamaba de candidato a alcalde, el que sacaba más votos quedaba alcalde y los otros que siguen quedaban de concejales. Entonces este caballero se había repetido dos veces de concejal y posteriormente ahora ganó como alcalde. Y ahí lo empecé a conocer más, cuando estuvo de concejal, siempre se veía ahí en las reuniones de Consejo, que las reuniones son todos los días lunes.*
- J.M.P.R. (UDI, 756 votos, concejal): *estaba por la derecha ese caballero, pero ha trabajado mucho, sobre todo por esa cuestión del abigeato, de los robos de animales; entonces organizó un comité para defender a los que les roban los animales, porque el robo de animales en Cañete y en todas partes es grande... Sí, ese caballero se ganó votos por ahí porque se hizo conocido, y la persona que es conocida alguien dice "ah sí, lo conozco", pero de repente sale alguien que no es conocido, entonces por eso no tiene votos.*
- A.S.S. (PDC, 2.316 votos, concejal): *lleva tres periodos, ya es la cuarta vez que es concejal,*

y las veces ha ganado bien. El año 2000, 99, por ahí, ganó, ahí quedó don Adrián Viveros primero, después don Jorge Radonich y tercero estaba don Adrián Abraham Silva. Es que este, este es un hombre campesino, vive en Panguco, una comunidad indígena; es un hombre campesino, es ingeniero agrónomo y es bien trabajador, en cierto caso, como todo político tiene más lengua que un saco de machas, pero cuando en el momento de cumplir no cumple. Pero bueno, los políticos son así, se ganan los votos por lengua, no por lo que hacen. Pero sí, bien buen amigo para conversar con él al menos, yo soy muy amigo con él, así que no, bien hecho que haya quedado de concejal, que haya ganado porque ha trabajado por los campesinos.

- E.S.V. (PPD 1.087 votos, concejal): salió al tiro, al igual que Daniel Elías Jana, porque son gente que son conocidos públicamente. Tienen de donde sacar votos. Este caballero es un director de la escuela de Cayucupil, arriba; y es presidente de la Asociación de Profesores de la comuna de Cañete, tiene que ver con todo lo que es el fútbol y el deporte de Cañete; no sé qué cargo tiene ahí con el deporte cañetino. Es un buen caballero, bien, no es de estos que le gusta prometer con sonrisas, porque algunos creen, prometer con sonrisas se la van a ganar, este caballero es un caballero bien serio.

Como se puede apreciar Juan Viluñir tiene no solo un rico y amplio conocimiento de las autoridades y personalidades locales sino que, además, mantiene vínculos con ellos, a veces amistad y en cualquier caso reconocimiento, que le permite acercarse a ellos en caso de requerir apoyo o necesitar algún favor. En otras palabras, don Juan sabe que su valor como dirigente depende de sus relaciones, por eso debe cultivarlas. Pero como es pobre, su medio para hacerlo será a través de las lealtades propias que genera la amistad (entre sujetos de distintos niveles sociales y económicos).³⁵ Un ejemplo: Juan Viluñir invita al alcalde a los actos de inauguración del agua potable comunitaria, este acepta y participa, en las conversaciones formales e informales se compromete en seguir apoyando a la comunidad, sabiendo que en las próximas elecciones contará con el apoyo de Juan y de aquella. Él sabe que toda amistad tiene su precio. Pero también hay "amistades" más distanciadas a las que se podría recurrir en un última instancia:

Tengo las puertas abiertas, tengo la llegada al diputado, señor Escalona, con el gobernador Rodrigo Peñailillo, también tenemos buenas llegadas con el señor intendente. Con el gobernador hemos andado caminando, nos apoya para gestionar los proyectos (María Lepillán). [Por

35 "En esencia, conforme se incrementan los diferenciales de poder entre las partes del intercambio, los servicios de la parte más poderosa exigen mayor reciprocidad por medio de demostraciones de gratitud y lealtad. Es como si el desequilibrio tuviera que compensarse con lealtad. Así pues, el poder convierte la desigualdad en subordinación: la parte más poderosa se convierte en un 'patrón' y la menos poderosa en su 'cliente'" (Adler Lomnitz, 1994: 147).

supuesto que la máxima "amistad" es con el Presidente de la República:] ...nuestra inquietud se la llevamos al Presidente Lagos en un encuentro que tuvimos en Yumbel [en el marco del programa "Contigo Aprendo"], yo representaba a la provincia de Arauco. Gracias al mejor Presidente, que yo he tenido contactos con él, en el cual otro presidente no hubiera tenido contactos (María Lepillán).

Parte de esas redes se relacionan con el sistema partidario. Todos los dirigentes tienen o han tenido una afinidad política o han militado en partidos políticos (Alarcón de la UDI, de derecha; Almendra, del Partido Comunista; Viluñir de la Democracia Cristiana). Pero también se vinculan con el ámbito religioso (católicos, evangélicos, etc.). Si el dirigente tiene vocación de servicio y ve que tiene alguna posibilidad de llegar a ser electo concejal o alcalde no dudará en dar el paso.³⁶ Fue el caso de Alarcón y de Almendra. Con esto queremos decir que el horizonte de algunos dirigentes es también ascender en una escala política: concejal, alcalde, diputado, etcétera:

Cuando se presentó la oportunidad, yo quise seguir sirviendo a mi comunidad. Antes lo hacía desde afuera, cuánto más se hace desde adentro, adentro hay más posibilidades para servir. Y siempre he tenido ese ánimo. Y ahora quería ser otra vez concejal,³⁷ y usted sabe que la política es medio cochina, me muñequeron un poco al final llevaron a una mujer... la gente de Cayucupil quería que yo fuese el representante de Cayucupil (Aladino Alarcón).

Revisemos ahora, brevemente, los lazos de los dirigentes con sus comunidades. La Ley Indígena creó el marco para el reconocimiento de las comunidades indígenas, proceso que se ha ligado a las comunidades reduccionales o a una comunidad más amplia que puede agrupar a dos o más reducciones (como en Tirúa Sur), pero también una misma reducción puede dar origen a una o más comunidades (en Alto Biobío, por ejemplo, con la reducción de Cauñicu). En Cayucupil la situación ha sido de reagrupar a las quince ex reducciones en seis comunidades. Nuestra impresión es que estas seis comunidades indígenas tienen una conformación interna muy débil, son más un agregado (parental) que un cuerpo orgánico. No se trata de una agrupación totalmente arbitraria o caprichosa, ya que es posible reconocer en el seno de cada una de estas comunidades una o dos reducciones que lucharon en el pasado por sus tierras, como también ob-

36 Cuando es del caso, el líder abandona su altruismo y se embiste como un clásico *broker* semiclientelar (Durstun et al. 2005: 36).

37 La primera vez fue bajo el gobierno militar, en los CODECO (Consejos de Desarrollo Comunal de ese entonces), siendo propuesto por las juntas de vecinos de Cayucupil.

servar una cierta línea parental que los une. Sin embargo, ni pasado de lucha, ni sangre compartida son suficientes para crear una motivación orgánica fuerte en su interior que rompa con la tradición segmental, una situación agravada por los matrimonios exógamos con otras comunidades y con el universo *winka*. Por eso cuando Juan Viluñir buscó con sus socios el nombre para su comunidad no utilizó el de la reducción Juan Lepillán, ni el nombre de su linaje, sino el de la localidad: Rucañirre.

El devenir de estas nuevas comunidades puede originar una historia, una identidad que ponga fin a su constitución arbitraria. Es posible que por estas razones el dirigente aparezca tan relevante en aquellas comunidades que están funcionando: es la cabeza y en buena medida el cuerpo de la comunidad indígena. Pero, si el nexo del dirigente con la comunidad se rompe no significa que el dirigente desaparezca, al contrario, buscará otro lugar en el cual ejercer su vocación de servicio:

Me dejé de meterme en la comunidad mapuche por el hecho que son egoístas, son traicioneros, con los mapuches no, no me dejo mandar por ellos, porque yo estoy a un nivel trabajando con winka y no con mapuche y eso para mí es lo mejor, o sea, trabajar para todos no para unos pocos. Porque ahora con la presidencia de la junta de vecinos soy representante de la Ailén Malén, vicepresidenta del comité de salud, entonces uno tiene que tratar con todas las personas (María Lepillán).

Veamos ahora los nexos entre los dirigentes. Es un lazo fluido, comparten información y en muchos casos se apoyan mutuamente en su servicio. Empero cuando se trató de generar una asociación, llamada Leftraro, que los ligara con los dirigentes de las otras comunidades indígenas del área del municipio de Cañete esta iniciativa fracasó. Los vínculos entre ellos se rompieron, al menos el de María Lepillán con los otros miembros del directorio. El que una orgánica colapse por un asunto tan nimio, es una señal más de las dificultades asociativas de las comunidades. Si el capital social de un grupo es la "capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión", hay que reconocer, entonces, que ese capital es otra de las carencias de Cayucupil. No obstante este hecho no logra oscurecer la existencia de otra cara del capital social, la que hacen circular los dirigentes como estrategia de empoderamiento, es decir, las "acciones tendientes a aumentar la capacidad de movilización del grupo mediante la transformación del liderazgo existente en él, en liderazgo para él".³⁸

38 Atria, 2003: 584.

¿Alcalde mapuche o *winka*?: el caso Luis Viveros

Para todo dirigente comunitario contar con el apoyo del alcalde y de los concejales es fundamental. Sin ellos la posibilidad de canalizar recursos para la comunidad se vería limitada. Hasta cierto punto hoy día el alcalde y los concejales aparecen ocupando un papel equivalente al antiguo patrón de fundo: ambos son fuente de recursos. Lo ideal, por tanto, sería contar con un alcalde mapuche, en el entendido que este sería más sensible a las necesidades de las comunidades indígenas. Cuando esta alternativa no es posible, ¿qué mejor estrategia que mapuchizar al alcalde? Nos parece que esta es la situación vivida por los dirigentes con el ex alcalde Luis Viveros. Según Juan Viluñir, el ex alcalde Viveros es un *peñi* (hermano-primo), su verdadero apellido, por parte de madre, no es Gajardo sino Huaiquipán, de la zona de Huentelolén:

Ahí en Huentelolén tiene todos los familiares mapuches, incluso una vez quiso recuperar unas propiedades, por parte de la mamá, pero como él tenía el apellido mapuche perdió su derecho por parte de su madre. Más que alcalde es un amigo, un peñi. Como era de la misma sangre, trabajó muy bien con las comunidades indígenas este caballero; de hecho fue uno de los que luchó más para que llegara el programa Orígenes acá a la comuna. Él fue el que hizo la lucha grande, y nos ayudó para conseguir el programa Orígenes de Cañete.

Este trasfondo es el que explica para Juan Viluñir la visita excepcional del alcalde a la comunidad, el día de cambio de mando presidencial:

Siempre me decía que cuando quisiera lo invitara a mi comunidad y va gustosamente. Así fue una vez el año 2000, para el cambio de mando de Presidente, que era el 12 de marzo del 2000, nosotros estábamos inaugurando un agua de riego que hicimos allá, hicimos el estanque con distribución de cañería a cada familia. Y se me ocurrió a mí, o se nos ocurrió a toda la gente de la comunidad hacer la inauguración para el día 12 de marzo. Y no se nos pasó por la mente que ese día era el cambio de mando, y que todos los alcaldes se reunían en Concepción para el día del cambio de mando. Él no fue, sino estuvo con nosotros; o sea, se imagina usted: despreció ese acto y estuvo con nosotros, con la comunidad. Estuvo compartiendo comidas con nosotros y muchas conversaciones. Generalmente se aprovecha de conversar con las autoridades cuando [se] está con ellos, se le plantea las necesidades que hay en una comunidad, y él da las alternativas como salir de los problemas que uno tiene.

¿Por qué este gesto? ¿Por qué "mapuchizar" al alcalde Viveros?³⁹ La explicación es

39 Le preguntamos a Viveros si el "era" mapuche, su respuesta fue: "Mi madre es, fue, falleció ahora, era hija ilegítima de un señor Gajardo, de una familia que tenía acá muchos predios, y se crió en la comunidad

simple, y tiene que ver con la red (de reciprocidades y de intercambios). Como ya lo señaláramos, la amistad es una de las claves (transformar al otro en un amigo), en el entendido que los amigos están obligados a ayudarse mutuamente (sabemos que esa amistad encubre la relación patrón-cliente). Agréguese ahora la cuestión étnica (de sangre) que será reivindicada como un deber moral: un alcalde mapuche debería ser sensible a las demandas de su raza. En otras palabras, los mapuche del valle conocedores de su sangre se valen de ella para comprometer al alcalde en las ayudas a la comunidad porque, además, saben que los recursos municipales son siempre limitados.

Conclusiones

En el periodo de la radicación a principios del siglo XX las autoridades tradicionales, los *lonko*, llegaban a ese cargo por herencia. Sus luchas se ligan a la cuestión del reconocimiento y defensa de las tierras. En Cayucupil, por los datos que hoy tenemos, los dos caciques Lorenzo Queupán y José Melita aparecen jugando un papel pasivo: no intervienen en las ventas de tierras, ni se oponen a ellas. Incluso por una donación del cacique gobernador Juan Quintriqueo dejaron abierta la puerta a una presencia *winka*, la familia Cáceres, que con el tiempo se transformó en la mayor propietaria del valle. Una razón de esta pasividad podría deberse a su avanzada edad y enfermedad (uno de ellos estaba ciego). Otra puede radicar en que la implantación del sistema reduccional implicó un reconocimiento fragmentado de las tierras, con lo cual las quince reducciones se transformaron legalmente en quince unidades semiautónomas, en las que los cacique ya nada podían hacer (defender su reducción y a lo más realizar *nguillatunes*).

Entre los años de 1940-70, vemos emerger una dirigencia que escapa en varios aspectos al sistema tradicional. Un primer elemento es que los dirigentes se ligan al sistema político, con lo cual el tema del municipio aparece en el horizonte. La presencia del Partido Comunista es central y se mantendrá hasta el día de hoy y, si bien es cierto que está asociado a una de las comunidades (Lepillán Quintriqueo), debió trascender a esta como queda en evidencia a través del tiempo en los concejales y alcaldes mapuche electos en los municipios de Cañete y Los Álamos.⁴⁰ Cabe hacer notar un segundo elemento de

indígena en una casa mapuche hasta los diez o doce años. Ella no era mapuche, fue criada ahí y se decía hermano con otros y tía y tíos, y de hecho en mi casa mucha gente indígena venía e iba y somos primos. Y yo le pregunté a mi madre si la madre de ella era, y ella me dice que no, que fue una hija ilegítima pero la pusieron a criar, pero se dijo hermano y tío con mucha gente. Y yo me sentía muy bien".

40 En 1944-1947 Los Álamos: Pedro Yevilao Catrilelbun (comunista); Cañete: Saturnino Quintriqueo Llano-pan (comunista); 1947-1950 Cañete: Juan Aniniir Cheuquelén (Comunista); 1960-1963 Los Álamos: Pedro

diferencia. En los años sesenta el Comité de Defensa de Cayucupil estaba conformado, al menos su directiva, por mujeres.

No obstante, el gran agente transformador del valle no fue ni el movimiento de los campesinos ni el de los mapuche, sino el Estado (dos tomas se dieron en el valle, las cuales no duraron más que un día), fue este y sus agentes los que impusieron la reforma agraria. En este contexto la debilidad de la dirigencia mapuche comunitaria es manifiesta: solo pudieron en unas pocas hectáreas ampliar sus tierras algunas reducciones y a costa de dividir sus comunidades reduccionales. Pero, la década de 1960, como ya lo señalamos más arriba, es asimismo una época rica en promoción popular ligada a los cambios estructurales promovidos por el Estado. Así, al lado de las cooperativas, de los comités campesinos y asentamientos, se crearon las juntas de vecinos y los centros de madres. Si en la década de los sesenta la promoción popular incentivó al mundo de los pobres generándose toda una dirigencia campesina, en las décadas de los años ochenta y noventa,⁴¹ la promoción étnica se realizó con cuadros mapuches que comienzan a configurar una elite localizada en las instituciones del Estado (CONADI, municipios, etc.), en las ONG, pero también en el campo.

¿Qué relación tienen estos dirigentes con los del pasado? Sin duda están lejos de tener una legitimidad tradicional al estilo de los *lonko* (aunque pueden ser vistos como tales), tampoco son los dirigentes políticos comprometidos con utopías (democráticas o revolucionarias), son más bien un híbrido que reúne características de líder (ganan su reconocimiento por su capacidad de manejar una red a través de la cual canaliza subsidios y/o proyectos para su comunidad) y de representante (se hace elegir por ella y habla en nombre de ella).⁴² Gundermann habla de estos sujetos como mediadores políti-

Pascual Melita Pereira (Comunista); 1963-1967 Los Álamos: Pedro Pascual Melita Pereira (Comunista) Alcalde; Cañete: Guillermo Catrilelbun Antilco (Comunista); 1967-1971 Los Álamos: Pedro Pascual Melita Pereira (Comunista); 1971-1975 Los Álamos: Pedro Yevilao Catrilelbun (Comunista); Cañete: Jovelino Liencura Huenteo (Comunista); 1992-1996 Los Álamos: Pascual Melita Pereira (Comunista); 1996-2000 Cañete: Jovelino Liencura Huenteo (Comunista) (no es electo); Los Álamos: Pascual Melita Pereira (ILC); 2000-2004 Los Álamos: Elba Puen Nahuelpan; 2004-2008 Los Álamos: Lautaro Melita Vinett. Alcalde; Antonio Liencura Muñoz (Demócrata Cristiano).

41 En la década de 1980 los promotores fueron las ONG, pero tampoco olvidemos la promoción de la política etnificadora llevada adelante por el gobierno militar a través de las semanas o encuentros folklóricos, y cuya culminación, metafórica, fue Pinochet travestido de *Ulmen Fta Lonko* (de forma literal: "Rico Gran Cacique"), el 20 de febrero de 1989 en la ciudad de Nueva Imperial.

42 Bascopé trata de comprender a estos dirigentes dentro de la tensión entre líderes y representantes, homologando dicha distinción a la dupla Big Man y Great Man (2005a y b). Nosotros pensamos que los actuales dirigentes exigen una categoría especial. Big Man y Great Man son pertinentes para sociedades

cos, nosotros pensamos más bien que son mediadores económicos que pueden revestirse, en la escena pública, en mediadores políticos.

¿La fuerza de estos mediadores se relaciona con la debilidad de la comunidad y del movimiento mapuche? Nuestra impresión es que hasta hoy esa ha sido la realidad. Hemos visto, en estas páginas, cómo las comunidades se organizan en torno a sus dirigentes, cómo son capaces de enfrentar mancomunadamente la búsqueda de recursos, mas ese esfuerzo no se dirige hacia un empoderamiento comunitario sólido y permanente, que les permita tener una comunidad activa y vigorosa. Que entre otras cosas les posibilite encarar la pobreza, los vínculos con las empresas forestales, controlar a sus dirigentes, negociar su apoyo a los concejales o alcalde, etcétera. Esta constatación es una pista segura para comprender la precariedad del movimiento indígena regional (y nacional), ya sea por la imposibilidad de constituir una asociación más allá del valle (el fin de la Leftraro), ya sea por su desvinculación con la orgánica regional que promovió un conjunto de jóvenes dirigentes conocida como Identidad Lafkenche. De hecho, no escuchamos de los dirigentes entrevistados ninguna mención a dicho movimiento. Conscientes posiblemente de esta doble carencia, los teóricos de la Identidad Lafkenche y del Consejo de Todas las Tierras,⁴³ han tratado de revertirla a través de las identidades territoriales. Veremos si en el futuro lo logran.⁴⁴

Pero ¿qué hay detrás de nuestra idea, normativa y deseante de una comunidad activa y vigorosa? La obra de Durston *et al.* (2005) es una oportunidad de profundizar algo este tema. Ellos llegan a nuestras mismas conclusiones bajo los términos de la debilidad de los actores sociales campesinos, pero explican esta situación por un círculo vicioso, la triple alianza entre burocracia, tecnocracia y clientelismo político, que impide no solo empode-

diferenciadas parental o estamentalmente, pero cuando la diferenciación social se hace funcional el tema del liderazgo exige nuevas formas de representación, por tanto debe ampliarse el modelo ideal, al menos a una tercera categoría: serían líderes que son elegidos por la comunidad como representantes funcionales: para la junta de vecinos, para la alcaldía, para los centros de padres, para la Iglesia, etc. Sin duda que una persona podrá asumir más de una de estas representaciones. Una variante de esta categoría es la que ejercen sujetos que se valen de la diferenciación funcional, de su espacio, y crean allí su propia representación: el fenómeno es visible en el mundo evangélico, pero también en las comunidades y asociaciones indígenas (en Cayucupil es María Lepillán quien ha llevado más lejos esta posibilidad).

43 Organización creada a fines de los años ochenta en torno a la figura de Aucán Huilcamán y que ha promovido las "antiguas" identidades territoriales: *nagche*, *wenteche*, *lafkenche*, etc.

44 Pensar entonces que los mapuche no pueden participar en el gobierno municipal porque sus candidatos no tienen los recursos económicos o por las "dificultades que la ley municipal vigente establece para los candidatos independientes" (Aylwin, 2003: 23), es negarse a reconocer los desafíos internos de la "sociedad mapuche".

rar a la comunidad y al movimiento campesino, sino también salir del círculo infernal de la pobreza. Tres observaciones desde Cayucupil. Primero, las únicas fuentes de trabajo en el valle son las empresas forestales, la dependencia de los hogares campesinos y mapuche de esos ingresos es fundamental, ya que los ingresos intraprediales son mínimos. Como ya lo señaláramos, la explotación es muy dura, así que uno de los motores reproductores de pobreza son las empresas forestales,⁴⁵ y no la triple alianza. En este contexto, el papel de la trilogía es paliar esa explotación. De allí que en cierto modo se esté subsidiando a las empresas forestales. Nuestro deseo sería entonces aquí una comunidad vigorosa que pudiera negociar esta situación asimétrica con la triple alianza y con las forestales.

Segundo, sorprende que los únicos programas relativamente "exitosos", tanto en los casos estudiados por Durston *et al.* como los del valle de Cayucupil, sean los comunitarios (luz, agua, caminos). Es decir, los que buscan mejorar las condiciones materiales de vida del conjunto de los integrantes.⁴⁶ El punto no es menor: hay un cierto consenso, por parte de los estudiosos de los movimientos sociales, que "los grupos que ocupan los escaños más bajos de la escala social no pueden tomar el riesgo que implica un desafío abierto y frontal al sistema por lo que las rebeliones grandes y sostenidas resultan ser eventos históricos sumamente escasos. De hecho, están menos interesados en cambiar las grandes estructuras del Estado que en lograr que en su vida cotidiana y concreta el sistema los agreda lo menos posible".⁴⁷ De este modo "prefieren embarcarse en defensas cotidianas", como las que observamos en numerosas partes de la Araucanía,⁴⁸ y particularmente en el valle. Por último, reconozcamos que el diagnóstico de la debilidad de la comunidad se realiza en el horizonte desarrollista, o en los términos actuales de políticas de "superación de la pobreza". Pero si el horizonte fuera la mantención y reproducción de la comunidad, habría entonces que reconocer que el diagnóstico es la cara contraria a la debilidad: está allí una de sus fortalezas. Y es justamente esta la que posibilita que "tanto en comunidades mapuche como chilenas (aunque en mayor grado y con características propias de las

45 Ellos se lavan las manos bajo el argumento de que son los contratistas los responsables.

46 "En nuestro estudio observamos tres tipos diferentes de asociatividad campesina: emprendimientos productivos, de representación como actor social autónomo, y de creación de bienes públicos y bienes colectivos (caminos, electricidad, agua potable, construcción de postas de salud y sedes comunitarias, combate de predadores y plagas, etc.). Solo en este tercer tipo de emprendimiento colectivo, de producción de un bien para toda la comunidad, hemos encontrado más casos de éxito que de fracaso" (Durston *et al.* 2005: 14).

47 Escobar y Falcón 2002: 11-12.

48 Los "sueños colectivos de Nahuelco: 1. Arreglo de caminos de tierra; 2. Sede comunitaria; 3. Agua potable en casas; 4. Fuentes de empleo para evitar la migración juvenil; 5. Más tierra; recuperación de lo perdido; 5. Una comunidad unida" (Durston *et al.* 2005: 91).

primeras), las acciones colectivas emergen, no de alguna institucionalidad corporativa, sino del reclutamiento persona por persona realizada por parte de un líder, en torno a su visión de un emprendimiento de beneficio común" (Durstón *et al.* 2005: 248).

En este contexto, el nexo comunidades mapuche y dirigentes indígenas con el municipio es relevante. La experiencia del municipio de Tirúa evidencia que el empoderamiento de la sociedad mapuche regional a través de los procesos de etnificación (por medio de instituciones y programas como CONADI, Orígenes, Salud Intercultural, etc.) y de etnogénesis (la capacidad interna de las comunidades para reapropiarse de dichos programas y de potenciar sus diferencias)⁴⁹ puede ir más allá de un cierto clientelismo (Cayucupil), capturando ya no solo las redes que este tiene con las comunidades sino su corazón: los concejales y la alcaldía. Sin duda que ese horizonte utópico ha estado y estará presente en el futuro.

Bibliografía

ADLER LOMNITZ, Larissa

1994 *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*. México: FLACSO / Porrúa.

ASSIES, Willem

1999 "Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina", en Assies, Willem; Gemma Van der Haar y André Hoekema, *El reto de la diversidad*. Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 21-55.

ATRIA, Raúl

2003 "Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo", en Atria, R. y Marcelo Siles, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL / Michigan State University.

AYLWIN, José

2001 "Pueblo mapuche y municipio: una reflexión desde el derecho", en Morales, Roberto (comp.) *Municipio: participación (o exclusión) mapuche*. Concepción, Chile: Instituto de Estudios Indígenas / Ediciones Escaparte, pp. 15-30.

BASCOPE, Joaquín

2005 (a) "¿Representante o líderes? Organización política y conflicto entre los *lafkenche* del ADI Lleu-Lleu, VIII Región", tesis de licenciatura en Antropología, Universidad de Chile.

2005 (b) "Entre el liderazgo y la representación: alcances y límites del gobierno local en Tirúa, Región del Biobío, Chile".

CAMUS, Rodrigo

2002 *Dinámico de cambios de la tenencia de la tierra en las comunidades *lafkenche* de la provincia de Arauco (1960-1980)*, memoria para optar al título de Geógrafo, Universidad de Chile.

49 Assies designa los procesos de etnificación y etnogénesis bajo el rótulo de reorganización étnica: "Una relación dialéctica entre la identificación (voluntaria) y la adscripción (impuesta)" (1999: 26).

CATTANEO, Rodrigo

2004 *Dynamiques organisationnelles et stratégies territoriales des groupes résidentiels mapuche-lafkenche de la commune de Tirúa (VIIIème région, Chili): L'ethnicité comme ressource spatiale*, mémoire de Maître en Géographie. Paris, Université Paris III-Sorbonne Nouvelle, IHEAL.

DURSTON, John

2003 "Rivalidad, liderazgo y vínculos con el Estado en una comunidad", en Arraigada, I. y F. Miranda, (comps.) *Capital Social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza*, Santiago de Chile: CEPAL, pp. 45-53.

DURSTON, John; Daniel Duhart, Francisca Miranda y Evelyn Monzó

2005 *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismo político en Chile*. Santiago de Chile: LOM / GIA.

ESCOBAR, Antonio y Romana Falcón

2002 *Los ejes de la disputa. Movimientos sociales y actores colectivos en América Latina*. España: Siglo XIX, Colecciones de cuadernos AHILA.

ESCOBAR, Ticio

2004 *El arte fuera de sí*. Asunción del Paraguay: Centro de Artes Visuales / Museo del Barro / Fondo Nacional de la Cultura y las Artes.

FOERSTER, Rolf

2004 *¿Pactos de sumisión o actos de rebelión? Una aproximación histórica y antropológica a los mapuches de la Costa de Arauco, Chile*, tesis doctoral en Antropología, Leiden, Holanda.

FOERSTER, Rolf y Jorge Vergara

2001 "Algunas transformaciones de la política mapuche en la década de los noventa", *Anales de la Universidad de Chile*, 13, VI Serie, pp. 71-113.

GUNDERMANN, Hans

2003 "Sociedades indígenas, municipio y etnicidad: la transformación de los espacios políticos locales andinos en Chile", *Estudios Atacameños*, 25, pp. 55-77.

HERMOSILLA, Climaco

2002 *Cañete, crónicas de cinco siglos*. Concepción, Chile: Cosmigonon.

MARTÍNEZ, Christian

2004 "Wallmapu Nor Ngülamtuwun / El Tribunal Mapuche. Insubordinación y reparo Moral" (inédito).

1995 *Comunidades y territorios *Lafkenches*, los mapuches de Rucacura al Moncul*. Temuco: Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de La Frontera.

MARTÍNEZ, Javier y Margarita Palacios

1996 *Informe sobre la decencia*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

MONTORY GAJARDO, Francisco Javier

(s./f.) *De los Pirineos a Nahuelbuta. Biografía de Pedro Montory Athens* (m.s.).

MORALES, Roberto

2001 "Las municipales 2000: ¿Autonomía y participación 'tradicional'?", en Morales, Roberto (comp.) *Municipio: participación (o exclusión) mapuche*. Concepción, Chile: Instituto de Estudios Indígenas / Ediciones Escaparte, pp. 77-94.

MORAWIETZ, Liliana

(s./f.) "Entrevista a Cristóbal Millaqueo, de la comunidad Ignacio Llancapán".

MOULIAN, Tomás

1994 "El municipio en el sistema político chileno", *Autodeterminación*, 12, pp. 141-158.

SÁNCHEZ CURIHUENTRU, Rubén

2001 "Participación y representación de los mapuches en las elecciones municipales. Cifras y tendencias", en Morales, Roberto (comp.) *Municipio: participación (o exclusión) mapuche*. Concepción, Chile: Instituto de Estudios Indígenas / Ediciones Escaparte, pp. 95-115.

XII

MOVIMIENTO INDÍGENA Y GOBIERNOS LOCALES EN ECUADOR, 1996-2004

SANTIAGO ORTIZ

Introducción

Con el Levantamiento de inicios de los noventa y la formación del Pachakutik como fuerza electoral en 1996, el movimiento indígena ecuatoriano se posicionó como actor político en el escenario nacional. Al mismo tiempo con la reactivación de la lucha por la tierra, las iniciativas en torno al desarrollo y la creciente participación electoral, los actores indígenas aparecen con fuerza en los escenarios locales.

Este artículo centra su análisis en torno a este último ámbito, especialmente trata de identificar los alcances de la participación de los actores indígenas en los gobiernos seccionales. También se propone despejar algunas incógnitas sobre la relación entre las prácticas de acceso a la institucionalidad local, los postulados del movimiento en torno al manejo territorial y la reforma del Estado.

Si bien este artículo se centra en los procesos políticos, no se puede dejar de tomar en cuenta el amplio acumulado social que los hizo posible desde las comunidades. Además se examina el contexto con los cambios en las estructuras de poder en el campo, que originan la presencia de las organizaciones indígenas locales.

El movimiento indígena y su presencia local

La emergencia del movimiento indígena tiene que ver con un cambio histórico de largo aliento: el fin del predominio de la hacienda. El cambio en la estructura agraria

diversificó la actividad económica campesina en las últimas décadas y abrió múltiples canales de relación con el mercado, tanto en el ámbito de la movilización y migración de mano de obra como en el intercambio de alimentos y mercancías. Fruto de ese proceso se modernizó la estructura de tenencia de la tierra, cambiaron las relaciones entre los grupos indígenas y mestizos, así como la relación entre el espacio rural y urbano.

En el caso de la sierra se produjeron importantes cambios en el control territorial. Pese a que se mantuvo la concentración de la tierra, se consolidaron las comunas como referentes étnicos, se articularon en organizaciones de segundo grado con radio de acción en parroquias y cantones andinos. A partir de sus lazos de cohesión étnica las organizaciones ampliaron sus demandas desde su reivindicación de la tierra a la educación y los servicios, a la producción, el crédito e impulsaron proyectos de gestión ambiental.

Los indígenas vivieron un proceso desde lo microcomunal a lo cantonal en control de la tierra, el acceso a recursos naturales, el control de la infraestructura, la gestión de programas de desarrollo, la extensión de las redes organizativas y las alianzas sociales e incluso la formación de organizaciones de segundo y tercer grado. Posteriormente las organizaciones locales se nutrieron por el discurso étnico, constituyéndose en polos de concentración política y social que les llevó a disputar el poder local tradicionalmente vinculado a las ciudades.

En el caso de la Amazonía la colonización de la selva y la presencia de la Iglesia y de los militares, así como el posterior ingreso de las compañías petroleras, modificaron los parámetros de ocupación del espacio. Como un mecanismo de resistencia los indígenas fueron organizándose en centros o comunidades y posteriormente en federaciones representativas de nueve nacionalidades.

La principal demanda de los pueblos indígenas amazónicos fue la de territorios, logrando que en el año 1990 se inicie el reconocimiento legal. Actualmente cerca de 2.500.000 hectáreas están reconocidas y se plantea que otros dos millones de hectáreas estarían en disputa. Cada una de las nacionalidades indígenas han tomado iniciativas de autogobierno en la cultura, la educación, la salud, el desarrollo y el medio ambiente, con diversos alcances y resultados. Al igual que en la sierra los indígenas han disputado mediante elecciones los gobiernos locales y puestos de representación en el Estado.

Todo este proceso en la región andina y en la Amazonía fue dinamizado por una extensa red con cerca de 3.500 organizaciones de base, cerca de doscientas organizaciones de segundo grado, cincuenta federaciones provinciales y varias

confederaciones nacionales.¹ Si bien las Comunas Indígenas fueron reconocidas en el Ecuador desde los años treinta la mayor parte de comunidades y asociaciones han surgido y obtenido personería jurídica en los últimos veinticinco años.

Un hecho que marcó su proyección nacional fue el Levantamiento del 90 que posicionó al movimiento como actor político nacional a través de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE. Su propuesta de plurinacionalidad interpeló al poder y reivindicó su derecho a gobernar, lo cual a su vez permitió generar nuevas condiciones para disputar el poder local.

En 1996 se conformó el movimiento Pachacutik y ganó las elecciones en varios municipios; en 2000 se amplió su radio de acción a Consejos Provinciales y Juntas Parroquiales, accediendo al poder central en alianza con el coronel Lucio Gutiérrez, del cual se alejaron pocos meses después. En las elecciones de octubre de 2004, estando ya en la oposición el Pachacutik ratificó su control de treinta municipios, cien Juntas Parroquiales y cuatro Consejos Provinciales logrando la adhesión de un 8 por ciento del electorado nacional.²

Descentralización y autogobierno en el marco de la fracasada reforma del Estado

La iniciativa de los indígenas fue una respuesta a la transición neoliberal, luego del ajuste estructural en los ochenta, durante la llamada "década perdida". En el sector rural el neoliberalismo significó el cese de la reforma agraria, la liberalización de la agricultura y del mercado de tierras, el desmontaje del aparato estatal y de todos los programas de asistencia a los campesinos. El Estado dejó un vacío en el campo, que fue ocupado por en parte por las ONG, las Iglesias y en parte por las propias organizaciones indígenas.

Hay que señalar que las políticas neoliberales debilitaron de tal manera al Estado que los organismos internacionales propusieron en toda América Latina una nueva generación de reformas para la modernización estatal. En Ecuador en los años noventa se plantearon reformas dirigidas a mejorar la eficiencia de la burocracia, relanzar los

1 En un estudio citado por el técnico De la Bastida, de la FENOCIN, se estima la existencia de 1.500 organizaciones de la CONAIE, 1.200 de la FENOCIN y 800 de la FEINE, aparte de muchas independientes.

2 La división política administrativa del Ecuador se organiza en torno a 22 provincias, 219 municipios y más de 700 parroquias rurales.

programas de educación, salud y protección social, fortalecer la justicia y descentralizar las funciones del Estado.³ En nuestro caso ese esfuerzo apuntó también a la privatización del seguro y las empresas estratégicas —petróleo, electricidad, transporte, comunicaciones— que se mantenían en manos del sector público con presencia de los militares.

Estas reformas se ejecutaron en Ecuador con pocos resultados. Se dictó la Ley de Modernización y creó el CONAM, se realizaron varios programas sociales y de protección social y se estableció el marco legal para la descentralización. Sin embargo los sucesivos gobiernos utilizaron el aparato estatal para dar empleo y distribuir discrecionalmente los recursos fiscales. El ejecutivo mantuvo pugnas con los demás poderes del Estado, buscando generar mayorías en el Parlamento y controlar la Corte Suprema de Justicia.

Las reformas fracasaron por la inestabilidad política, dado que durante los últimos diez años han existido ocho presidentes y debido a la falta de consenso entre las elites dominantes. No hay que olvidar que existe una profunda fragmentación regional en el Ecuador y los grupos empresariales más fuertes de las diversas regiones compitieron para mantener su acceso al Estado, dado que este sigue siendo la principal palanca de acumulación de capitales en el Ecuador.⁴

El Estado se debilitó como mecanismo de cohesión social pero varias empresas estratégicas no fueron privatizadas. Esto tiene que ver con la resistencia al cambio neoliberal de un arco de fuerzas que va desde las FEAA, a los sindicatos públicos y el movimiento indígena. La aplicación de políticas neoliberales, trajo un resultado paradójico: un Estado centralizado y con el control de recursos estratégicos en beneficio de una elite rentista y de varias corporaciones, pero al mismo tiempo debilitado, sujeto a los mecanismos del mercado y a las presiones internacionales, con poca capacidad de gobierno y cohesión social.

Hay que señalar que en 1998 se hizo un intento por resolver la crisis política mediante la convocatoria a la Asamblea Constituyente para dar un nuevo marco institucional al país. Los resultados fueron contradictorios: por un lado se avanzó en el reconocimiento de la participación ciudadana y los derechos colectivos, pero por otro se estableció el retiro del rol del Estado de la economía y la afirmación de un poder centralizado que facilite la gobernabilidad e impulse la transición al "Estado mínimo".

3 La Ley de Modernización se dictó en 1993. Sobre la segunda generación de reformas en América Latina ver Assies William.

4 Bustamante, Fernando, 1999.

Otro de los aspectos centrales de la nueva Constitución fue abrir un amplio campo a la descentralización de las competencias a los gobiernos locales y la configuración de los regímenes especiales, en particular las Circunscripciones Territoriales Indígenas, CTI.

Sin embargo de estos avances legales la carta constitucional dejó un vacío importante: la falta de definición de nivel intermedio. Varios movimientos cívicos de la Costa pacífica plantearon en 2000 la demanda de autonomía provincial para conformar gobiernos autónomos electos, con amplias competencias, con parlamentos locales y capacidad de cobrar impuestos. Sometida a consulta popular esta propuesta fue aprobada por más del 95 por ciento del electorado local en varias provincias, pero en el momento en que se planteó la reforma a nivel nacional, los gobiernos de turno se echaron para atrás. Las Fuerzas Armadas, varios gremios y sindicatos e incluso los bancos multilaterales,⁵ por diversos motivos, se opusieron a las autonomías.

El gobierno se planteó una alternativa de descentralización parcial, que sin modificar la estructura del Estado, trasladaba unas pocas competencias en áreas específicas como agricultura, obras públicas, medio ambiente y turismo. La descentralización fue incompleta, incoherente, desequilibrada y parcial.⁶

En cuanto a la descentralización política el país tiene tradición en cuanto a elecciones de autoridades locales lo cual asegura legitimidad en las urnas a los Alcaldes, Prefectos y demás dignatarios locales. En cuanto a descentralización administrativa gran parte de las competencias siguen en manos del ejecutivo y apenas el 5 por ciento de las competencias han sido transferidas. En cuanto a descentralización fiscal, esta se ha realizado sin coherencia con la descentralización administrativa, pues los gobiernos locales obtuvieron vía reformas legales y presupuestarias,⁷ importantes recursos que les permite manejar el 20 por ciento del presupuesto nacional discrecionalmente, sin asumir responsabilidades en la gestión de nuevas competencias.

Tampoco ha existido legislación ni políticas para el reconocimiento de las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI). En el año 2000 la CONAIE presentó un

5 Hay que recordar que en esos momentos la crisis argentina se la vinculó con el desorden fiscal fruto de la gestión de los gobiernos provinciales.

6 Faust, Joerg y otros, *Descentralización y cooperación Internacional*, IAD, 2005.

7 Ley del 15 por ciento, Ley del 25 por ciento del impuesto a la renta, FODESEC. Hay además recursos que se reparten mediante organismos de desarrollo regional que sobreviven del Estado desarrollista. También hay otras partidas fiscales que son entregadas de manera discrecional por los gobiernos de turno de acuerdo a los vaivenes políticos.

proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas para regular los derechos colectivos y el control territorial, que fue negada por el Congreso. Si bien se constituyó el Consejo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas (CODENMPE) como entidad estatal conformada a partir de los grupos étnicos, no se ha avanzado en el reconocimiento de regímenes étnicos y territoriales.

Así, pese a la importancia de los cambios legales introducidos en la Constitución de 1998, no existieron cambios institucionales. Hay que señalar que el coronel Gutiérrez, líder de una de las revueltas militares, que fue electo Presidente con el apoyo del movimiento indígena en 2002, paralizó la descentralización y desmontó los pocos avances logrados por los pueblos y nacionalidades, con lo cual las relaciones con los indígenas se deterioraron rápidamente. Un gobierno que subió como reacción a la clase política tradicional y a la corrupción, se alió con los partidos políticos más corruptos para gobernar, lo que produjo una inmensa movilización popular que terminó por derrocarlo el 20 de abril del 2005.

En síntesis, la crisis del Estado fue una oportunidad para el avance del movimiento indígena en los noventa en cuanto al reconocimiento legal de sus derechos, presencia política electoral y control de los gobiernos locales, pero no tuvo como contraparte una política consistente de reforma del Estado, reconocimiento de territorios, nuevas formas de gobierno autónomo o descentralización.

De allí que gran parte de los avances se dieron por iniciativa de los actores indígenas y enmarcados en los escenarios locales; en cuanto a control de territorios y autogobierno la propuesta tuvo dificultades para proyectarse nacionalmente. Es más, la iniciativa local enfrentó un entorno nacional negativo para sus demandas y no tuvo la fuerza suficiente para modificar las características estructurales de la sociedad y del poder. El autoritarismo creciente en el gobierno central y la política económica neoliberal —que se refuerza con la actual negociación del TLC con los Estados Unidos— plantea un escenario complejo para los sectores indígenas en el futuro.

Los gobiernos alternativos

Si en la primera aparición pública en 1996 el Pachakutik conquistó 12 gobiernos locales, en 2000 conquistó 33, mientras en 2004 logró 29. En esta última ocasión el Pachakutik ganó 25 municipios, con una presencia en la sierra (14) y Amazonía (10), con el único municipio en la Costa, Salitre. Gana por otra parte cuatro prefecturas provinciales, dos en la sierra (Chimborazo y Cotopaxi) y dos en la Amazonía (Ore-

llana y Morona). Su influencia electoral asciende al 8 por ciento del electorado del país.

Antes de analizar la gestión local es importante constatar algunas características geográficas y sociales. Los gobiernos locales mencionados se encuentran en la región andina y amazónica, son rurales, están ubicados en zonas de alta biodiversidad y con la mayor riqueza energética del país, tienen una alta población indígena, con altos niveles de pobreza y cuentan con una fuerte densidad organizativa.

En términos demográficos se calcula que los cantones y provincias que tienen autoridades indígenas alcanzan un millón de habitantes, cerca del 10 por ciento de la población del país. Los cantones tienen una población rural mayoritaria —en torno a un 80 por ciento— lo que revela que se trata de un proceso en zonas donde se replantea el papel de los municipios, antes dedicados únicamente a la población urbana. Este carácter rural se confirma al revisar el tamaño de la población, pues los municipios dirigidos por líderes indígenas corresponden a poblaciones menores de 10 mil habitantes. Otros once municipios tienen volúmenes poblacionales que van de 10 mil a 30 mil habitantes. Y, finalmente, nueve tienen poblaciones mayores, cuyas cantidades varían de 30 mil a más de 90 mil habitantes.

Esa población tiene las peores condiciones de vida: mientras el porcentaje de analfabetismo a nivel nacional es del 8 por ciento, en estos cantones tienen un promedio de 13 por ciento; si la escolaridad es de siete años en el país, en estas zonas tienen un promedio de cuatro años; el acceso a agua potable es limitado, dado que ni siquiera la cuarta parte de la población posee agua en su vivienda y el porcentaje de pobreza es elevado en este grupo de municipios, pues supera el 80 por ciento.

Por otra parte y como ya se había señalado, el Pachakutik surge con el apoyo de sectores indígenas organizados. Si se compara la ubicación de dichos gobiernos y el mapa de organización social, los dos coinciden, es decir la presencia política del Pachakutik está respaldada por una amplia red de comunas indígenas, asociaciones, juntas de agua, grupos productivos, de mujeres y organizaciones de seguro campesino.

Por la cobertura, la convocatoria, el número de organizaciones, la experiencia organizativa y su funcionamiento, las uniones de segundo grado tienen mayor gravitación. Esto hace que representen política y socialmente a la población rural en las parroquias y cantones. Se trata de un acumulado que será clave a la hora de participar políticamente: hay varios estudios que señalan que se trata de un capital social importante, pues las organizaciones juegan un papel en la representación de

las bases e intermediación de intereses, la participación y cohesión étnica de las comunidades, la movilización de recursos y la gestión del territorio.⁸ A esto hay que agregar la presencia de una elite indígena en el campo educativo, religioso y político que lidera los procesos locales.

Pese a su consistencia, la red organizativa indígena está atravesada por algunas tendencias que se deben tomar en cuenta: la diferenciación campesina, la migración, el desgaste de las relaciones comunitarias y el predominio del manejo familiar de los más importantes recursos productivos.⁹ En los últimos años la vida de las comunas se ha visto afectada por la rivalidad con las juntas parroquiales, que se constituyen por sufragio universal y que quieren jugar un rol de representación en la gestión de obras e incluso en el manejo de recursos.

Los procesos electorales

Desde el año 1996 el movimiento indígena tuvo una línea de crecimiento tanto en su volumen de electores como en el número de gobiernos locales controlados. Estos resultados han sido posibles por la experiencia previa de los indígenas en la gestión del desarrollo, en la negociación con otros actores sociales, en la capacidad de establecer alianzas, tomar iniciativas, conocer y manejar la problemática local: diagnósticos, planificación, proyectos. Sin duda en aquellos resultados se refleja también la credibilidad de varios líderes que provienen de la elite indígena que se han legitimado en la movilización, en su rol de educadores o como dirigentes sociales.

Se constata que el movimiento Pachakutik cuenta con una base electoral más o menos fiel, "voto duro" estable, que está presente en los buenos momentos y que soporta las "inclemencias del tiempo". La base social proviene no solamente del sector indígena sino también del sector mestizo; se calcula que un 50 por ciento de los electores del Pachakutik en Imbabura, al norte del país, así como en Pichincha, Bolívar, Chimborazo, Cañar y en otras provincias del centro del país son mestizos.

⁸ Tom Carrol, 2004.

⁹ Luciano Martínez llama la atención sobre aspectos que no han sido tomados en cuenta en los procesos de desarrollo tales como "el trabajo de las mujeres, la migración, la multiocupación, el excesivo fraccionamiento de la tierra y el minifundismo, la crisis de las relaciones de reciprocidad tradicionales, etc.". "Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano", en *Ecuador Debate*, 55, versión electrónica, pp. 7-10.

El Pachakutik siempre evitó definirse como partido político, dado que buscaba mantener abiertos los canales con el movimiento social. Más que un partido que tiene un funcionamiento permanente e independiente de sus bases, el Pachakutik es más bien una forma política electoral y parlamentaria, que se sostiene en un complejo entramado de agrupaciones sociales y de redes de la Iglesia, las organizaciones populares mestizas, ONG y sectores medios e intelectuales. Cuando hay elecciones la selección de candidatos se realiza a partir de la influencia de las propias organizaciones o de las redes y enlaces con los que cuentan ciertos líderes.

La presencia de las mujeres en las listas electorales ha sido un requisito formal exigido por la ley de cuotas, que establece que al menos un 40 por ciento de los candidatos deben ser mujeres. Esto ha permitido una presencia modesta pero creciente de las mujeres en los cargos públicos.

Hay que señalar también que el crecimiento logrado desde 1996 parece detenerse en las últimas elecciones. El 17 de octubre de 2004 el movimiento Pachakutik logró ratificar su presencia como fuerza regional, pero los resultados electorales también reflejaron una inflexión en la línea de crecimiento que traía desde el año 1996 cuando surgió como movimiento político, un cierto estancamiento en cuanto al número de gobiernos locales bajo su conducción y la pérdida de municipios como Loreto, Guamote o Alausí o la provincia de Bolívar que habían sido sus baluartes.

¿Cómo se explica esta situación? En esos resultados pesó tanto el desgaste por su desorganizada participación en el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez como los resultados de su ruptura, pues el régimen se lanzó en una política de división del movimiento con mecanismos clientelares y de corrupción. Pese a que no logró plenamente su objetivo, acentuó la confrontación entre la CONAIE y las dos confederaciones rivales, la FENOCIN y la Federación de Indígenas Evangélicos. Además el partido de gobierno, Sociedad Patriótica, conjuntamente con el partido de los evangélicos Amauta Jatari pudo arrancarle al Pachakutik más de diez alcaldías. En este caso se encuentran varias de las provincias amazónicas y del centro del país.

Pero existen otros factores que están incidiendo en la pérdida de iniciativa local del Pachakutik. Si bien este ha logrado en estos ocho años ejecutar prácticas innovativas de gestión local, canalizando recursos hacia el campo, no ha sabido capitalizar su experiencia en una propuesta que le permita incidir en los problemas "duros" referidos a la economía o la equidad social, de los cuales depende el empleo y el bienestar de la población. Analicemos por ello, con mayor detenimiento, los alcances y límites de la gestión indígena en los gobiernos locales.

Democracia, gestión y desarrollo local

El movimiento indígena ha desarrollado una presencia importante en los gobiernos locales desde hace varios años, iniciando un proceso de transformación en tres ámbitos: democracia, institucionalidad y desarrollo local y territorial.¹⁰

Democracia participativa

Una de las fortalezas del movimiento indígena ha sido el impulsar procesos participativos en torno al desarrollo local. Se puede señalar que el tejido social y la capacidad organizativa de los actores, capital acumulado por varias décadas, se ha recreado en el ámbito político renovando la democracia local. También se han involucrado actores mestizos de los centros urbanos, grupos artesanales y campesinos, así como de las capas medias.

Su iniciativa se ha desenvuelto en la construcción de espacios públicos de diálogo. En una sociedad marcada por prejuicios étnicos estos espacios han sido claves para el reconocimiento de la diversidad. Además esos espacios ayudan a un mayor nivel de involucramiento de la población en los temas públicos. Tal como señala un estudio realizado por el IEE:

*Sin duda uno de los mayores avances que han tenido los procesos de gestión es el de la democratización del desarrollo local. Se han creado importantes espacios de participación ciudadana para orientar el desarrollo local. Estos espacios han tomado diversas formas de acuerdo a las diferentes realidades: Parlamentos Cantonales, Comités de Desarrollo, Mesas de Concertación, Asambleas Cantonales. En algunos casos se han dado ya pasos para la construcción de verdaderos poderes locales desde las organizaciones de base.*¹¹

Estos procesos apuntan a cambios en la relación de gobierno con la sociedad local, especialmente en el caso de municipios que deben abrirse a la expresión de intereses

10 Ver: Ortiz, Santiago, "La participación para el desarrollo local, Cotacachi 1996-2003", FLACSO, 2003. Guerrero, Fernando, "De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990: la desintegración de la administración étnica", en *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima, IEE, IFEA, 1996. Guerrero, Fernando, "La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi"; Muñoz, J. Pablo, "Indígenas y gobiernos locales"; Torres, Víctor Hugo, "El desarrollo local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos", en *Ciudadanías emergentes*, Quito, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, 1999. Ibarra, Hernán, *Participación política indígena y cambios en el poder local*, Quito, IBIS Dinamarca, mimeo, 1997. Ramírez Franklin, *La política del desarrollo local*, Quito, PGU-Ciudad, 2001.

11 Larrea, Ana María, La gestión del desarrollo local, en *Camaren* IEE, 2004.

de sectores indígenas y rurales que antes no tenían representación. En medio de un contexto de crisis del régimen democrático a nivel nacional, las experiencias locales expresan una apertura de los gobiernos locales a múltiples actores, un acercamiento del gobierno local a la población y la construcción de una nueva institucionalidad que tiende a superar las barreras étnicas existentes. Todo ello contribuye a mejorar la gobernabilidad local:

El involucramiento de los actores en espacios de diálogo y deliberación coadyuva a la "gobernabilidad participativa" local. La democratización de las relaciones Estado-sociedad, el mejoramiento de la eficacia y eficiencia, la continuidad de la administración y el hecho de que los conflictos existentes no se desbordan permite mayor nivel de gobernabilidad.¹²

La existencia de un fuerte tejido social es una virtud que le da consistencia a esos espacios, pero también es una limitación en tanto la participación de los ciudadanos se hace en tanto miembros de las organizaciones, de manera que ciudadanos o ciudadanas sueltas tienen pocas posibilidades de intervenir individualmente. Esto trae el peligro de configurar una democracia "corporativizada" en donde las decisiones están mediadas por las organizaciones. En una sociedad local en donde muy pocos pueden educarse, el peso de la elite indígena y la capa dirigencial es mayor. Al mismo tiempo se nota la debilidad de las "bases" en términos de información, formación y opinión. Igualmente se nota un límite a la hora de atraer a grupos mestizos que viven en las ciudades más grandes o ciudadanos que no tienen organización.

No hay como desconocer los conflictos que se dan en los procesos locales. La redistribución de poder en una sociedad discriminatoria como la sociedad rural y la emergencia de nuevos actores que antes estaban marginados, implican nuevas tensiones. En general, hay importantes alianzas en lo local sustentadas en consensos sobre una agenda común. Pero también hay diferentes intereses en relación a la propiedad de la tierra, el uso de los recursos naturales, la educación o la salud, que reactivan los conflictos interétnicos tradicionales.

En algunas zonas existen actores empresariales (ganaderos, agroindustriales o floricultores) cuyos intereses no dependen de la institucionalidad local y que no se involucran en los canales participativos. En el caso de la Amazonía el desbalance entre los grupos indígenas y las empresas petroleras, es aún mayor y generalmente los gobiernos locales sucumben ante los ofrecimientos y dádivas de las empresas.

12 Ramírez, Franklin, *La política del desarrollo local*. Quito, PGU-Ciudad, 2001, pp. 77-81.

Por otra parte la relación de los actores con la democracia local está cruzada por instituciones y factores culturales propios de la cultura política ecuatoriana: clientelismo, corporativismo, sistemas de delegación de poder, que mantiene a los ciudadanos en una actitud apática o asimétrica con los grupos y padrinos detentadores del poder local.

Pese a ese nivel de conflictos la participación de los actores está configurando una nueva institucionalidad que se expresa en las asambleas o parlamentos, o en organismos de gestión técnica como los comités de desarrollo. Las formas de participación son variadas: información, cogestión, auditoría social y rendición de cuentas de las autoridades.

Pero los dos pilares de la participación local son la planificación y el presupuesto participativo. Hay una experiencia consolidada en diagnósticos y planes de desarrollo que permiten construir visiones estratégicas sobre el territorio, articular alianzas de actores, sumar recursos y priorizar las inversiones locales. Uno de los resultados fundamentales de este ejercicio es que los pobladores señalan las líneas maestras del desarrollo, lo cual ha dado como resultado el crecimiento de la infraestructura y los servicios para el sector rural.

En algunos casos, no en todos, estos planes han significado un cambio de prioridades en la gestión municipal enfrentando problemas claves para la integración territorial, la gestión económica (manufactura textil o artesanal, turismo o la gestión ambiental).¹³ En el caso de Cotacachi, un cantón pequeño de la sierra norte el plan y la declaratoria de "cantón ecológico" ha permitido articular las fuerzas locales para enfrentar el conflicto con una transnacional minera. En el caso de Cotopaxi, una provincia que tiene cinco cantones, en el centro andino, ha permitido orientar los esfuerzos a la gestión ambiental de una zona especialmente afectada por la erosión de los páramos, la presencia de empresas ganaderas y floriculturas y la disputa del agua para riego y consumo humano.

El caso del presupuesto participativo es más reciente, sin embargo muestra las virtudes de la intervención de los actores en la "caja negra" de los presupuestos municipales, deliberando sobre los criterios y el destino de los fondos públicos. Una de sus ventajas es que afecta al clientelismo, mediante el cual concejales, alcaldes y funcionarios distribuían esos fondos de manera discrecional para aceitar sus redes clientelares. Además el presupuesto permite un control inmediato sobre la gestión, lo cual es especialmente importante en una población que mantiene una cultura política delegativa.

En resumen, el tejido social existente está permitiendo democratizar la instituciona-

13 Víctor Hugo Torres, 2004.

lidad local y generar nuevos espacios públicos de ejercicio de la ciudadanía, aunque se mantengan tensiones y conflictos no resueltos y muchas veces las redes de poder pasen por fuera de estos espacios.

Institucionalidad local

En cuanto a la gestión en el gobierno hay aspectos positivos e imitaciones. Por un lado se nota un nivel de apertura y adaptación de los municipios a los nuevos procesos participativos. Hay dependencias municipales y provinciales que se articulan a los planes locales y orientan sus recursos hacia las prioridades establecidas en el plan.¹⁴ Por lo general los Consejos Provinciales y municipios indígenas han sido activos en la solicitud de competencias de manera que han ampliado sus funciones más allá de su labor tradicional en la infraestructura urbana, recibiendo competencias en la salud, el turismo o el medio ambiente.¹⁵ Además los gobiernos locales han incursionado en una serie de programas para promover la economía local, el medio ambiente, la educación, la cultura, realizando proyectos con cierto impacto.

También han logrado un nivel de eficiencia mayor en la obtención de recursos, tanto del Estado como de la cooperación, pues se ha logrado concertar con organizaciones de desarrollo que le han permitido canalizar recursos de manera considerable. En el caso de Cotacachi, por ejemplo, por cada dólar que pone el municipio, la cooperación pone otro dólar.

A esto hay que sumar un mayor nivel de eficacia en la generación de obras y servicios. Ello redundo en una orientación más clara en el gasto de recursos hacia el conjunto del territorio. En algunos casos, los gobiernos locales han sido reconocidos por su nivel de transparencia. Al abrir el gobierno local a múltiples actores e integrarlos en las labores de gobierno los líderes indígenas tienen más control de sus electores.

Sin embargo hay problemas no resueltos en la estructura institucional: el concejo municipal, formado por ediles electos en sufragio universal, está llamado a cumplir funciones legislativas y de fiscalización, pero se ve rebasado por la participación ciudadana, las asambleas o parlamentos que juegan un rol activo en la toma de decisiones, priorización de obras, elaborando ordenanzas o fiscalizando. De allí que si bien se ha dado una relación fluida entre alcaldes y comunidades, no pasa lo mismo en la rela-

14 Álvaro Sáenz, 2004.

15 Los municipios indígenas tienen mayor iniciativa que los mestizos en la descentralización tal como señala un reciente informe de investigación sobre Descentralización y Cooperación Internacional, IAD.

ción sociedad civil-Concejo. Si bien es cierto que la participación ciudadana limita el tradicional clientelismo, varios concejales se sienten que ya no cumplen ningún papel en la institucionalidad local.

Otro problema tiene que ver con la débil capacidad técnica y administrativa de los municipios rurales y pequeños, lo cual revela límites para las nuevas competencias que deben asumir. También se han dado conflictos entre los actores y los aparatos municipales, pues aquellos les critican su lentitud para adaptarse a los desafíos de la participación y la descentralización. De acuerdo a lo que afirman varios líderes locales, se requiere una "reingeniería del municipio", para que todas las unidades se adapten y contribuyan a la ejecución de los planes participativos. Para ello se necesita que los profesionales y técnicos se capaciten. Por cierto, esto implicaría mejores salarios y elevar la cultura tributaria de la población, para lograr la sostenibilidad del proceso.

Uno de los interrogantes que se plantean ante el desarrollo de los planes y presupuestos es su sostenibilidad, es decir la viabilidad de continuarlos en el tiempo. Apparently los municipios han dado algunos pasos pero tienen limitaciones pues no cuentan con unidades y técnicos. Tampoco se cuenta con sistemas técnicos de apoyo en ámbitos de información, seguimiento y control. La cultura "delegativa" de la población se mantiene de manera que los ciudadanos y ciudadanas no creen necesario realizar procesos de *accountability* a las autoridades.

Otra dificultad tiene que ver con la sostenibilidad y autonomía financiera. Esto dado que se trata de municipios rurales, con baja productividad y tecnología, en donde los campesinos están dedicados a la producción de autoconsumo,¹⁶ generalmente con altos niveles de pobreza, que dependen de la transferencia de recursos del Estado.¹⁷ Tal como señala la presidenta de la Asamblea de Cotacachi:

*Lo que no veo todavía es el mejoramiento del pago. Una cultura tributaria no se ha conseguido. Intentamos que haya esa cultura tributaria de parte de la gente, porque, si estamos recibiendo mejores condiciones y servicios, es importante que sepamos pagar los servicios. Y que no veamos con una cultura paternalista que todo nos deben dar por obligación. Comprendemos que hay sectores que no pueden pagar y hay que definirlos muy bien. Pero no puede continuar esa actitud de que somos pobrecitos y no tenemos para pagar.*¹⁸

16 John Cameron, 2004: 184.

17 "El ratio ingresos propios / transferencias fiscales es muy bajo (a nivel municipal: 1/3 con y 1/4 sin Quito y Guayaquil; a nivel provincial: 1/15)" Faust, 2005.

18 Patricia Espinosa, entrevista, 2002.

Excepto en un caso los gobiernos locales no han tenido la capacidad política de cobrar impuestos a hacendados o empresarios.

Otra de las debilidades es la descoordinación con los otros niveles de la administración pública y con el Estado central, que actúa por fuera de los planes locales sin coordinar con las instancias participativas. Ejemplos de ello son los desfases existentes en salud y educación entre la burocracia central y los actores locales, así como el rodeo que realizan los Consejos Provinciales liderados por autoridades de partidos populistas para ganar clientela en las comunidades y parroquias de determinado cantón.

Los municipios y Consejos Provinciales con liderazgo indígena pagan de alguna manera, su carácter pionero: se da un avance de la experiencia local en medio del rezago de los procesos nacionales de descentralización. Hay que señalar que el Estado, debilitado en su rol de rectoría, no cuenta con políticas destinadas a apoyar los procesos locales y más bien cuando formula políticas, estas juegan un rol negativo que afectan seriamente a los procesos locales.

Desarrollo local y territorial

Otro aspecto positivo tiene que ver con un mejoramiento de la situación habitacional, particularmente en cuanto a la ampliación de cobertura de los servicios de responsabilidad municipal, como agua, alcantarillado, eliminación de basura, así como el de electricidad. Generalmente los indicadores de vivienda y servicios mejoran más en los cantones liderados por indígenas. Esto se debe entre otras razones al hecho que los municipios destinan un alto porcentaje de su presupuesto a inversiones, como el caso de Cotacachi el cual asignan el 70 por ciento para obras y servicios básicos.

Sin embargo pocos son los gobiernos que se han animado a asumir competencias en educación y salud, las cuales siguen en manos del Estado central. La mayoría de las autoridades locales consideran que es un riesgo asumir esas competencias, cuando son las que más recursos humanos utilizan y el Estado no asegura recursos para su eficaz operación.

Varios Consejos Provinciales y municipios han intervenido en temas de carácter ambiental ya sea para defenderse de la penetración de empresas mineras y petroleras, para regular el uso de los recursos naturales, como para mediar conflictos y exigir mitigación de daños, en caso de que estos se hayan producido, como es el caso de Cotacachi o Shishufindi.¹⁹ También se han desarrollado proyectos novedosos en el manejo de microcuencas, ligando medio ambiente y agroecología.

¹⁹ Torres, 2004.

Los gobiernos locales se han constituido en aliados para obras de inversión productiva —riego, electricidad— y para iniciativas locales que expresan un ambiente favorable al emprendimiento y la puesta en marcha de empresas. Un claro ejemplo de ello es la promoción de programas turísticos comunitarios y productivos o la extensión de círculos de crédito y microempresas.

Hay que señalar que en muchos municipios se ha logrado el mejoramiento de las condiciones de vida a través del acceso a los servicios, pero se ha producido un deterioro en los indicadores de empleo e ingresos. Se advierte que se mantienen altos niveles de pobreza, que superan el 80 por ciento en 1990 y el 2001 y altos niveles de desempleo y subempleo que llegan 50 por ciento en la zona rural.

En el campo económico influyen las fuertes desigualdades en la propiedad de la tierra, la heterogeneidad estructural con un polo moderno de alta inversión y rentabilidad, junto con la economía agrícola de autosubsistencia;²⁰ hay que tomar en cuenta también la fuerte crisis del sector productivo agrícola y artesanal debido a la dolarización, el libre cambio y la baja competitividad de la economía ecuatoriana.

Los municipios son un laboratorio vivo de participación y desarrollo local, en gran parte sustentado en la vitalidad del tejido social y en la apuesta por la participación democrática. Han logrado importantes resultados demostrando capacidad de negociación, gestión y canalización de recursos, pero en general el proceso se topa con límites que ya no dependen de la iniciativa local sino de la estructura socioeconómica del país, por la falta de un entorno favorable y de políticas nacionales que contribuyan al desarrollo local.

Conclusiones

En conclusión, se puede afirmar que los procesos de participación en los gobiernos locales por parte de los indígenas han permitido enfrentar la existencia de grupos cerrados de poder, mecanismos clientelares, ausencia de prioridades en la gestión, ineficacia y falta de transparencia. Esto ha sido posible por la configuración de espacios públicos donde se ejerce derechos, se reconocen ciudadanías, se renueva el régimen democrático y se generan mejores condiciones para superar relaciones de intolerancia y discriminación racial.

²⁰ No se ha realizado un estudio de la correlación propiedad de la tierra-Municipios Indígenas; apenas John Cameron ha examinado tres municipios rurales de la Sierra. Cameron, 2005.

Resultado de cambios en la estructura de poder rural, la emergencia indígena ha contribuido a remover la vieja institucionalidad local para que sirva para impulsar un desarrollo del conjunto de la población y del territorio. Su iniciativa desde la sociedad ha permitido modernizar la institucionalidad local para que asuma una representación del conjunto de ciudadanos y ciudadanas, gobierne sobre el conjunto del territorio y asuma, descentralización de por medio, un desarrollo más amplio e integrador.

Sin embargo parecería que estos procesos de democratización y modernización no logran afectar o modificar las nuevas estructuras de poder afirmadas con el desarrollo del capital. Esto obviamente se ve de manera clara en la Amazonía, pero también en zonas de la sierra en donde las empresas agroindustriales rebasan la lógica del poder local existente. También es evidente en la debilidad de los gobiernos locales para asumir iniciativas de desarrollo económico y ambiental local o para desarrollar la salud y educación, que se constituyen en elementos clave si se quiere impulsar un desarrollo humano con perspectiva de futuro.

Las experiencias son aún muy localistas. Si bien los actores indígenas han logrado pasar de lo parroquial a lo cantonal aún no está claro el paso a lo provincial y menos aún a lo regional. Hay problemas de escala por lo cual muchos planes y programas cantonales no logran incidir en problemas de desintegración territorial, segmentación de las cadenas productivas o contaminación ambiental que rebasan los límites municipales.

La experiencia indígena se parece más a un archipiélago de heterogéneos procesos de resistencia local que a una propuesta nacional coherente. En realidad la erosión institucional, la inestabilidad política y la crisis del régimen democrático que se vive a nivel nacional, así como las políticas contrarias a la producción, especialmente agrícola, generan un entorno hostil para los procesos locales, que están amenazando su estabilidad y proyección a largo plazo. Los indígenas se ven obligados a una estrategia de repliegue a sus territorios para poder sobrevivir en un contexto de ausencia de políticas de Estado que contribuyan al desarrollo local.

El movimiento indígena ha puesto en tensión la institucionalidad local, la división política administrativa y el esquema territorial existentes. Esto se nota en la lucha por la defensa de los territorios en la Amazonía, en la lógica de gestión de los recursos naturales o en la interpelación de las instituciones locales en la sierra; sin embargo no existe una propuesta clara de autogobierno y delimitación territorial. Las Circunscripciones Territoriales Indígenas se han quedado en el papel mientras el pragmatismo de los indígenas les lleva a acceder a la institucionalidad local y subordinarse a su lógica.

Por ello las nacionalidades indígenas e incluso las organizaciones de segundo o tercer grado no tienen clara su relación con los gobiernos locales. En parte eso se debe a que la lógica electoral genera liderazgos que no son necesariamente los que tienen las autoridades tradicionales de las organizaciones indígenas; pero también hay una tensión entre las funciones de la organización indígena y las funciones de los municipios y Consejos Provinciales, que tienen la lógica institucional y competencias propias del Estado blanco mestizo.

En resumen, se puede afirmar que los procesos de participación indígena han permitido renovar la democracia representativa y la institucionalidad pública local. También han abierto un campo prometedor en cuanto a la formulación de políticas de desarrollo territorial con múltiples experiencias que les sustentan, pero aún no han logrado afectar las relaciones de poder ni modificar las bases del nuevo modelo neoliberal.

El movimiento indígena y sus aliados tienen el desafío de configurar un proyecto que articule las propuestas locales y nacionales, étnicas y políticas, que les permita pasar de casos exitosos a procesos articulados de mayor escala, de intervenciones que mejoren la redistribución de recursos del Estado a procesos que afirmen su control sobre la tierra, los territorios y los recursos naturales, y desarrollen cadenas productivas y desarrollo económico sostenible.

Bibliografía

BARRERA, Augusto

2000 *Ecuador, un modelo para desarmar*. Quito: Abya Yala.

BUSTAMANTE, Fernando

2001 "Economía política y economía moral, reflexiones en torno al levantamiento", *Ecuador Debate*, 52, Quito: Abril.

1999 "Las políticas de las autonomías", *Ecuador Debate*, 48, Quito: Diciembre.

1997 "¿Qué democracia? Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin de milenio", *Ecuador Debate*, 42, Quito: Diciembre.

CACIA BAVA, Silvio

1995 "La situación de los gobiernos locales en el Brasil", *Descentralizar en América Latina*. Quito: PGU, Serie de Gestión Urbana, vol. 3.

CAMAREN IEE, varios autores

2004 *Desarrollo local con énfasis en los recursos naturales*. Quito: CAMAREN.

• Báez, Sara, Pablo Ospina, Ramón Galo, "Una breve historia del espacio ecuatoriano".

• Bonilla, Ángel, Ana María Larrea, Juan Pablo Martínez, Santiago Ortiz, "Gestión social de los recursos naturales".

CAMERON, John

- 2003 "Municipal Democratization and Rural Development in highland Ecuador", *Rural progress, Rural Decay: neoliberalism adjustment Policies and Local Initiative*. Bloomfield, Conn.: Kumarian Press.

CARRIÓN, Fernando

- 1998 La Descentralización en Ecuador. Quito: fotocopia, Universidad Andina.

CARROL, Tom

- 2004 *Construyendo Capacidades Locales*. Quito: Abya Yala Prodepine Comunidec.

CONAIE

- 2004 • Guerrero, Andrés, "Las Juntas Parroquiales". Quito: Proyecto de Investigación, FLACSO.
1994 • Proyecto político de la CONAIE. Quito: CONAIE.

CUADERNOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN CORDES (Quito)

- 2000 • Vicente Albornoz, "Gobierno central, autonomías y finanzas provinciales".
2000 • Patricio Donoso, "Propuestas de descentralización y elementos de análisis".
2001 • Esteban Vega y Piedad Mancero, "Sostenibilidad fiscal y descentralización".

DELER, Jean Paul

- 1981 *Ecuador, del espacio al Estado nacional*. Quito: BCE.

ESCOBAR, Arturo; Álvarez, Dagnino

- 2001 *Política Cultural y Cultura Política*. Bogotá: Alfaguara.

ESPINOSA, Fernanda

- 2000 "Descentralización, poderes locales indígenas y manejo de los recursos naturales en el Ecuador", ponencia presentada en Seminario Ambiental, Quito, FLACSO, versión digital.

FAUST, Jörg y otros

- 2005 "Descentralización y el rol de la Cooperación Internacional en El Ecuador". Quito: IAD, Informe Preliminar de Investigación.

GABRIEL, Leo et alii

- 2003 (-2004) "La autonomía, estudio sobre varios países", en <www.latautonomy.org>.

GUERRERO, Andrés (comp.)

- 2000 *Etnicidades*. Quito: FLACSO - Ecuador.

GUERRERO, Andrés

- 1995 *El levantamiento nacional de 1994, discurso y representación política*. Quito: Memoria, Marka.
1994 "Una imagen ventrilocuo", *Imágenes e Imagineros*, Blanca Moratorio, pp. 197-252.
1993 *De Sujetos a Ciudadanos Étnicos*. Lima: IEP, pp. 83-103.
1991 "La semántica de la dominación: el concertaje de indios". Quito: Ed. Libri-Mundi, Enrique Grosse-Luefmen.

- 1985 *Ensayos sobre la acumulación originaria del Ecuador*. Buenos Aires: Nueva Imagen.

GUERRERO, Fernando

- 1999 "La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi", *Ciudadanías Emergentes*. Quito: Grupo de Democracia y Desarrollo Local.
1996 "De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990. La desintegración de la administración étnica", *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: IEE, IFEA.

GUERRERO, Fernando y Ospina Pablo

- 2004 *El Poder de la Comunidad, Movimiento Indígena y ajuste estructural en el Ecuador*. Buenos Aires: CLACSO / ASDI.

IBARRA, Hernán

- 1997 Participación política indígena y cambios en el poder local. Quito: IBIS Dinamarca, mimeo.

KYMLICKA, Will y Norman Wayne

- 1997 "El retorno del ciudadano", *La Política*. Barcelona: Paidós.

KYMLICKA, Will

- 1966 *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.

LÓPEZ, Sinesio

- 1997 *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: IDS.

MAIGUASHCA, Juan

- 1994 *El proceso de Integración nacional en el Ecuador: rol del poder central, 1830-1895*. Quito: FLACSO-CEN.
1992 "La cuestión regional en la historia ecuatoriana", *Nueva Historia*, vol. 12, Quito: CEN.

MAIGUASHCA, Juan y Lisa North

- 1991 "Orígenes y significado del Velasquismo", en Quintero, Rafael, *La Cuestión Regional y el Poder*. Quito: CEP.

MARTÍNEZ, Luciano

- 2003 "El capital social en Tucayta", en Tom Carrol (ed.) *Construyendo Capacidades Colectivas*. Quito: Heiffer, FIA.
2002 "Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano", *Ecuador Debate*, 55, (abril) versión electrónica, pp. 7-10.

MUÑOZ, J. Pablo

- 1999 "Indígenas y gobiernos locales", *Ciudadanías Emergentes*. Quito: Grupo de Democracia y Desarrollo Local.

ORTIZ CRESPO, Santiago

- 2004 *Cotacachi, una apuesta por la democracia participativa*. Quito: FLACSO.
1998 "Participación ciudadana, análisis y propuestas para la reforma del Estado". Quito: Universidad Andina / ACJ de Ecuador.

PACHANO, Simón

- 1996 *Democracia sin sociedad*. Quito: ILDIS.

RAMÍREZ, Franklin

- 2001 *La política del desarrollo local*. Quito: PGU / CIUDAD.

RAMÓN, Galo

- 2003 "Movimientos sociales y actores locales", en Tom Carrol (ed.) *Construyendo Capacidades Colectivas*. Quito: Heiffer / FIA.

- 1993 *El regreso de los Runas*. Quito: CAAP.

RODRÍGUEZ, Alfredo

- 1994 La descentralización en América Latina. Chile. Conferencia Electrónica, Descentralización.

RUFÍAN, Dolores y Eduardo Palma

- 1993 *La Descentralización, Problema Contemporáneo de América Latina*, caps. I y II. Ecuador: ILPES.

SÁENZ ANDRADE, Álvaro et alii

- 2002 *Estándares para el desarrollo local*. Quito: AME.

SOUZA SANTOS, Boaventura De

2004 *Reinventar la democracia*. Quito: ILDIS Abya Yala.

SOUZA SANTOS, Boaventura De, y Leonardo Avritzer

2005 "Para ampliar el canon democrático", en Boaventura de Sousa Santos (coord.) *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: FCE, pp. 49-70.

STAVENHAGEN, Rodolfo

1999 "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales", en Jelin - Hershberg (coords.)

Construir la democracia: Derechos Humanos, Ciudadanía y Sociedad en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad.

1997 "Las organizaciones indígenas, actores emergentes en AL", *Revista de la CEPAL*, 62. Santiago: CEPAL.

TORRES, Victor Hugo

2004 La gobernabilidad territorial y los movimientos sociales rurales en la subregión andina, COMUNIDEC / RIMISP, <www.rimisp.com>.

1999 "El desarrollo local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos", en *Ciudadanías Emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*, en Hidalgo, Mauro et alii. Quito: Grupo de Democracia y Desarrollo Local / Abya-Yala / COMUNIDEC / FUNDES / RIAD.

VELÁSQUEZ, Fabio

1993 "Participación y reforma del Estado en Colombia", en *Modernización Municipal, planeación participativa, organización social y movilización comunitaria, Cuaderno 11 de Desarrollo Local*. Quito: IULA / CELCADEL. Marzo.

La descentralización en Colombia: en busca del bienestar y la convivencia democrática. <www.descentralización.com>.

VELÁSQUEZ, Fabio y Espertanza González

1994 "Gestión de los servicios públicos y participación en Colombia", ponencia presentada en el Seminario sobre Participación y Servicios Públicos. Cali.

LEYES

Constitución Política de la República del Ecuador, CEP, Julio 1997, Quito.

Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, Congreso Nacional, Quito, 1997.

Ley de Modernización, Congreso Nacional, Quito, 1993.

Ley del 15 por ciento, Congreso Nacional, Quito, 1998.

LOS AUTORES

JAVIER ÁVILA MOLERO, antropólogo e investigador del Instituto de Estudios Peruanos. Desarrolla estudios sobre migraciones internas y transnacionales, así como las transformaciones del espacio urbano en el contexto de la globalización.

Correo electrónico: javila@iep.org.pe

RUTGERD BOELEN, investigador y profesor con el Departamento de Riego y Gestión del Agua de la Universidad de Wageningen en los Países Bajos. Sus estudios se concentran en el control hídrico campesino e indígena, el pluralismo legal y el desarrollo interactivo del riego en los países andinos y España.

Correo electrónico: rutgerd.boelens@wur.nl

XAVIER ALBÓ, sacerdote jesuita boliviano, antropólogo, investigador con una larga trayectoria en los estudios andinos de su país. Fundador del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). Especialista en lenguas indígenas del área, etnología andina y movimientos indígenas.

Correo electrónico: xalbo@caoba.entelnet.bo

LUIS RAMÍREZ SEVILLA, antropólogo y postgraduado en estudios rurales. Recientemente fallecido. Sus principales áreas de interés fueron los movimientos sociales, el poder y las políticas locales, el desarrollo democrático municipal y la historia social indígena en Michoacán. Coordinó el Centro de Estudios Rurales de El Colegio de Michoacán en Zamora, Michoacán, México.

GEMMA VAN DER HAAR, socióloga rural, trabaja en el grupo de Disaster Studies (Estudios de los Desastres) de la Universidad de Wageningen en los Países Bajos.

Correo electrónico: gemma.vanderhaar@wur.nl

GEMMA CELIGUETA, antropóloga, doctorante en Antropología Social de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, Francia.

Correo electrónico: gceligueta@yahoo.es

JOAQUÍN BASCOPÉ, antropólogo, desarrolla estudios de doctorado en Antropología Social y Etnología en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, Francia. Correo electrónico: joaquinbascope@yahoo.com.ar

JOHN DURSTON, antropólogo social y doctor en la especialidad. Consultor independiente especialista en estudios sobre capital social, campesinado y juventud rural, descentralización y gobierno local. Correo electrónico: jdurston@mi.cl

ROLF FOERSTER, antropólogo y académico titular del Departamento de Antropología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Especialista en temas mapuche.

Correo electrónico: rfoerste@uchile.cl

SANTIAGO ORTIZ, postgraduado en ciencias sociales y profesor investigador de FLACSO-Ecuador en materias de gobierno local, descentralización y autonomías.

Correo electrónico: sortiz@flacso.org.ec

PRÓXIMOS TÍTULOS DE
LÍNEA EDITORIAL
IIAM

LOS VENCEDORES.
LOS MAPUCHE EN LA ÉPOCA COLONIAL
GUILLAUME BOCCARA

POLÍTICAS DEL PASADO: INDÍGENAS,
ARQUEÓLOGOS Y ESTADO EN ATACAMA
PATRICIA AYALA