

En las fisuras del poder  
Movimiento indígena, cambio social  
y gobiernos locales



## En las fisuras del poder

Movimiento indígena, cambio social  
y gobiernos locales

© Instituto de Estudios Ecuatorianos  
San Ignacio 134 y Av. 6 de Diciembre  
Oficina 2, Primer piso  
Quito-Ecuador

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO  
–para el artículo de Alejandra Santillana Ortiz–

ISBN: 9978-44-994

### Coordinación

Pablo Ospina Peralta  
Instituto de Estudios Ecuatorianos

### Diseño gráfico

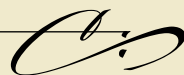
Verónica Ávila  
Activa Diseño Editorial

### Fotografía de portada

Patricio Realpe

Impreso en Ecuador, 2006

# En las fisuras del poder Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales



Este libro es resultado del proyecto “Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial: análisis de dos casos ecuatorianos”. La investigación se realizó en el marco del Programa Colaborativo de Investigación Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá, [www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)) y coordinado por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural ([www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)) con la colaboración del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE, Perú), el Instituto Danés para Estudios Internacionales (DIIS), el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) y la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la Universidad de São Paulo.

El libro incluye el artículo “Proceso organizativo y límites del proyecto político de Pachacutik”, de Alejandra Santillana. Este trabajo se realizó en el marco del concurso de becas de investigación “Partidos, movimientos sociales y alternativas políticas para América Latina y el Caribe”, en la categoría de jóvenes investigadores, del programa de becas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI).

# Índice

5	Agradecimientos
9	Presentación
15	Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y el Gobierno Provincial de Cotopaxi <i>Pablo Ospina Peralta, coordinador</i>
119	Crisis, descentralización y desarrollo local en el Ecuador <i>Carlos Larrea Maldonado</i>
151	Género y gobernanza territorial en Cotacachi y Cotopaxi <i>María Arboleda</i>
215	Proceso organizativo y límites del proyecto político de Pachakutik <i>Alejandra Santillana Ortiz</i>
267	Resultados de la encuesta de opinión pública sobre percepciones de avances y dificultades del proceso participativo en la provincia de Cotopaxi
291	Resultados de la encuesta de opinión pública sobre percepciones de avances y dificultades del proceso participativo en el municipio de Cotacachi
306	Bibliografía general

# Agradecimientos

Los trabajos que se presentan en el libro que el lector tiene en sus manos son fruto de una investigación realizada por un equipo de investigadores del Instituto de Estudios Ecuatorianos entre marzo y diciembre de 2005. En el primer texto, en el que se presentan los objetivos de la investigación y en el que se presentan sus resultados más generales; también se retoman, se resumen y se utilizan materiales de los siguientes textos. Los siguientes textos son documentos de trabajo realizados por miembros del equipo de investigación sobre aspectos específicos del tema de estudio para alimentar la reflexión colectiva: una valoración de la consideración de los aspectos de género en Cotacachi y Cotopaxi, un análisis cuantitativo del cambio en ciertos indicadores sociales y económicos en las zonas indígenas, una lectura del “proyecto político” del movimiento Pachakutik que se realizó con el apoyo adicional de una beca junior del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y los análisis descriptivos de los resultados de las encuestas de opinión pública realizados en las dos zonas.

La investigación para este libro se realizó en el marco del Programa Colaborativo de Investigación Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá, [www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)) y coordinado por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural ([www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)) con la colaboración del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE, Perú), el Instituto Danés para Estudios Interna-

cionales (DIIS), el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) y la Facultad de Economía, Administración y Contabilidad de la Universidad de São Paulo.

El Instituto de Estudios Ecuatorianos tiene una larga trayectoria de apoyo y acompañamiento a las experiencias de participación del movimiento indígena ecuatoriano en los gobiernos locales. Desde 1996, con apoyo de Ayuda Popular Noruega y otras instituciones, participó en el diseño del Plan Participativo de Cotacachi y desde el año 2000 ha venido acompañando al Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC). Adicionalmente el IEE coordina procesos de capacitación en gestión local y manejo de recursos naturales con la metodología y el apoyo técnico y financiero de CAMAREN, gracias al cual, estudiantes de Cotopaxi realizaron importantes monografías que fueron de gran utilidad para algunas de las argumentaciones del texto. En síntesis, sin la enorme experiencia, las redes de confianza con los actores locales, el conocimiento de sus técnicos y la documentación acumulada por el IEE en ambas zonas y en la temática, esta investigación hubiera sido imposible.

Dos encuentros internacionales organizados por el Programa coordinado por RIMISP en Sao Paulo, Brasil (abril de 2005) y Trujillo, Perú (agosto de 2005) sirvieron para discutir conceptos, comparar experiencias y afinar metodologías. Las interesantes discusiones y el rico intercambio académico y político que propiciaron, fueron de enorme utilidad intelectual. Además, el proyecto contó a lo largo de su ejecución con varios lectores y evaluadores anónimos de documentos preliminares. Sus opiniones fueron muy útiles y esperamos haber podido responder a sus observaciones.

Adicionalmente, el equipo contó con la colaboración de varias personas que hacen investigaciones o trabajos relacionados en ambas zonas de estudio y con quienes formó un grupo de discusión e intercambio de información: José Egas (tesis de licenciatura sobre el MICC), Federico Velásquez (tesis de maestría sobre Pachakutik en Cotopaxi), Angel Bonilla, Rosario Villavicencio, Hernán Ulloa, María Andrade y

Ana María Larrea (investigadores del IEE que sistematizan los conocimientos institucionales sobre la temática de poderes locales), Antonio Gaybor (investigador del IEE que apoyó en el análisis de los presupuestos), Olaf Kaltmeier (Universidad de Bielefeldt, que investiga las relaciones entre etnicidad y política en Saquisilí), María Fernanda Vallejo (técnica de Heifer – Ecuador, que es especialista en trabajo con organizaciones indígenas en Cotopaxi), Luis Corral (que realizó una investigación para Heifer – Ecuador sobre el proceso participativo en Cotopaxi) y Hugo Barber (que con su vasta experiencia asesoró la realización de las encuestas de opinión pública en ambas zonas).

Por último, la colaboración, interés y apoyo de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, de la UNORCAC, del Municipio de Cotacachi, del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) y del Consejo Provincial de Cotopaxi fueron invaluable. Personas como Jomar Cevallos, Leonardo Alvear, Patricia Espinoza, Alberto Torres, César Umajinga, Blanca Guamangate, Jorge Herrera, Jorge Guamán, Angel Tibán, Raúl Ilaquiche, Cecilia Velasque, entre otros, colaboraron inmensamente. El trabajo de los encuestadores de Cotacachi y Cotopaxi, Carlos Cando, Martha Túquerrez, Richard Haro, Juan Echeverría, Katuska Rubio, Daniel Sarzosa, Elvis Artes, Marcelo Morán, Hugo Robalino (supervisor), Gonzalo Rojas, Rodrigo Guano-tuña, Toribio Choloquina, José Pilataxi, Manuel Ilaquiche, Maricela Freire, David Dávila, Diego Navarrete, Mireya Tulcán, Karen Ortega, José López, Edgar López, Richard Guevara, Walter Garzón, Leonardo Aldás, José Haro; fue muy importante. Sin el compromiso de todos ellos, este libro no hubiera podido aparecer. Esperamos que, *randi – randi*, el estudio les sea útil en su lucha por el cambio social, la justicia y la democracia que anhelamos juntos y que no crecerá sin esfuerzo y tenacidad.

# Presentación

Durante las últimas décadas, el Ecuador ha vivido profundos cambios. Quizá uno de los más importantes esté relacionado con la relevancia que pasó a tener el movimiento indígena dentro del sistema político ecuatoriano.

Tan solo hace veinte años era casi impensable que un/a indígena pudiese ocupar altos cargos de representación popular. Ahora el mapa político electoral ha variado mucho y no solamente que tenemos una buena cantidad de autoridades y representantes indígenas en distintos puestos de elección popular, sino que además las organizaciones indígenas han pasado a jugar un rol importantísimo en la vida política del país. En los años ochenta, un cambio de representantes en las organizaciones indígenas pasaba desapercibido en los medios de comunicación. Ahora, la cobertura que tiene un suceso de esta naturaleza es enorme.

La lucha de los indígenas por el respeto y el reconocimiento ha empezado a dar algunos frutos: el papel de los indígenas en la política ecuatoriana, las instituciones administradas por ellos, su participación en el sistema electoral, el reconocimiento a sus derechos colectivos en la constitución de 1998, son algunos de los avances que dan cuenta de los cambios vividos por el país en los últimos años. Sin embargo, todavía no podemos hablar de haber construido una sociedad plural que valore la diversidad y promueva efectivamente la interculturalidad.

Las profundas desigualdades que refleja el mapa de pobreza en el país dan cuenta de que estamos muy lejos de construir una sociedad más



justa. Los pueblos indígenas aún son, como lo han sido históricamente, las poblaciones más olvidadas del país. La pobreza en el Ecuador tiene nombres y apellidos, las localidades de mayor concentración de población indígena son también las que presentan los datos más estremecedores respecto a condiciones de vida, a falta de acceso a servicios públicos y a los niveles de pobreza. Y dentro de estas localidades, las mujeres son las más perjudicadas. El rostro de la pobreza en el país es un rostro femenino e indígena.

Han pasado ya diez años desde que los indígenas optaron por participar orgánicamente en el sistema electoral ecuatoriano. A partir de 1996, el mapa de representación política del país cambió. Para las organizaciones no se trataba simplemente de un cambio formal. Se pretendía que los gobiernos locales representados por indígenas tuvieran un sello propio en la gestión. Se apostó entonces por una gestión participativa que pudiera aportar a la construcción de un nuevo tipo de democracia en el país, una gestión que rebasara los límites de la construcción de obras físicas y pudiera convertirse en articuladora de procesos de desarrollo local, teniendo como meta principal el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos más vulnerables. En definitiva se apostó por construir *gobiernos locales* con todo lo que ello implica.

El libro *En las fisuras del poder* constituye un esfuerzo importante para aportar a un balance de estas experiencias de gestión local alternativa. Para ello, la investigación se centró en dos localidades: la provincia de Cotopaxi, que inicia un proceso importante de gestión innovadora en el año 2000 y el cantón Cotacachi, en la provincia de Imbabura, una de las experiencias pioneras en el país. Se trata de dos experiencias que tienen en común el alto porcentaje de población indígena, el denso tejido social, los altos niveles de pobreza y los bajos niveles de acceso a salud, educación, etc. Sin embargo, también existen profundas diferencias entre ambas localidades que enriquecen enormemente el análisis. La primera diferencia significativa, el tema de la escala, no es poco relevante y abre una serie de interrogantes ¿es posible implementar una propuesta de participación y construcción de una nueva democracia en escalas mayores? ¿qué cambios requiere una propuesta de esta

naturaleza? ¿la escala provincial permite enfrentar mejor el tema del desarrollo económico? ¿cuál es la escala ideal para llevar adelante procesos de desarrollo territorial?

La segunda diferencia tiene relación con las matrices organizativas de los actores sociales indígenas en ambos casos. En Cotacachi, la organización de segundo grado del cantón la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (UNORCAC) es filial de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas e Indígenas (FENOCIN), organización nacional cuya patrón asociativo está vinculado a las luchas campesinas desde una perspectiva de clase. En Cotopaxi, la organización de tercer grado que ha venido apoyando el proceso participativo es el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), filial de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), cuya matriz organizativa obedece a reivindicaciones étnicas. Los procesos y las historias organizativas diferenciadas ofrecen un rico escenario para plantearse algunas preguntas fundamentales respecto al rol que juegan los planteamientos étnicos y clasistas en el desarrollo territorial, y las convergencias, articulaciones y divergencias entre estos planteamientos al interior del movimiento indígena ecuatoriano.

La participación del movimiento indígena en los procesos de construcción de nuevos gobiernos locales en el país ha permitido entender desde nuevas ópticas los roles de los gobiernos locales y de los movimientos sociales en el desarrollo y la democracia. La presente publicación pretende justamente indagar sobre estas nuevas formas de acción política y organizativa que se han dado, en el caso ecuatoriano, en el marco de profundos cambios en las estructuras de los poderes locales. ¿Cuáles han sido los resultados de estos procesos? ¿Han implicado un mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones de estas localidades? ¿Es posible emprender propuestas de desarrollo económico desde los gobiernos locales? ¿Cuánto se ha avanzado en este sentido? ¿Qué limitaciones se han encontrado? ¿Bajo qué perspectiva se ha trabajado el tema del desarrollo territorial? ¿Cuál ha sido la incidencia y la participación de los movimientos sociales en estas experiencias? ¿Cómo se articulan las propuestas locales con los planteamientos del

movimiento indígena a escala nacional? ¿Cuáles son las potencialidades y los riesgos en relación a la participación, poder y representación de las mujeres en las experiencias de gestión local innovadora? ¿Qué demandas de género se han impulsado y satisfecho como parte de los procesos innovadores? ¿Qué lugar han ocupado estas demandas? Son algunas de las preguntas que guiaron la presente investigación y cuyos resultados tenemos el agrado de presentar en este libro.

El trabajo titulado “Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y el Gobierno Provincial de Cotopaxi” es el informe final de la investigación cuyo coordinador fue Pablo Ospina Peralta. Al informe de investigación se suman los trabajos de Carlos Larrea y el de María Arboleda que fueron realizados dentro del proceso de investigación del proyecto y que constituyeron aportes significativos al mismo, en la medida en que indagaron dos temas de vital importancia para la investigación, como son el de los impactos en la calidad de vida de las poblaciones analizadas, trabajo realizado por Carlos Larrea y el del análisis de las propuestas participativas desde una perspectiva de género, realizado por María Arboleda.

El artículo de Alejandra Santillana que analiza el proceso de construcción del proyecto político del movimiento Pachakutik, se realizó en el marco del programa de becas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO – ASDI para investigadores jóvenes, con el aval del Instituto de Estudios Ecuatorianos. Consideramos oportuno incluir el trabajo de Santillana dentro de esta compilación de trabajos de investigación ya que nos permite contar con una lectura sobre las articulaciones y desarticulaciones entre las propuestas de gestión local participativa y las apuestas del movimiento Pachakutik a escala nacional. Nuestro más profundo agradecimiento a CLACSO por permitirnos publicar los resultados de esta investigación en el presente volumen.

Esperamos que esta publicación pueda aportar en la discusión que los principales actores sociales involucrados en los procesos de gestión

local participativa llevan adelante de manera de generar aprendizajes significativos a la luz de las propias experiencias. Esperamos que contribuyan a generar espacios de diálogo fecundo entre decisores políticos, académicos, investigadores y organizaciones sociales.

Ana María Larrea Maldonado  
Directora del Instituto de Estudios Ecuatorianos

# Glosario

<b>AUC</b>	Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi
<b>CDG</b>	Comité de Desarrollo y Gestión de la AUC
<b>CODERECO</b>	Corporación de Regantes de Cotopaxi
<b>CONAIE</b>	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
<b>CODENPE</b>	Consejo de Desarrollo de los Pueblos Indígena y Negros
<b>DECOIN</b>	Defensa Ecológica de Intag
<b>FENOCIN</b>	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
<b>HCPC</b>	Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi
<b>ID</b>	Partido Izquierda Democrática
<b>IICA</b>	Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola
<b>MICC</b>	Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi
<b>MPD</b>	Partido Movimiento Popular Democrático
<b>NBI</b>	Necesidades Básicas Insatisfechas
<b>ONG</b>	Organizaciones No Gubernamentales
<b>OSG</b>	Organizaciones de Segundo Grado
<b>PPDC</b>	Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi
<b>PRODECO</b>	Proyecto de Desarrollo de Cotopaxi
<b>TLC</b>	Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos
<b>UNOCANC</b>	Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi
<b>UNORCAC</b>	Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi

Movimiento indígena  
ecuatoriano, gobierno territorial  
local y desarrollo económico:  
los casos del Gobierno Municipal  
de Cotacachi y el Gobierno  
Provincial de Cotopaxi

---



Pablo Ospina Peralta,  
*coordinador*

Alejandra Santillana Ortiz,  
*investigadora*

Santiago Ortiz Crespo,  
*especialista en gobiernos locales  
y sobre Cotacachi*

María Arboleda,  
*especialista en estudios de género*

Carlos Larrea Maldonado,  
*analista de temas económicos y sociales*

*Bajo cualquier circunstancia, debe uno ponerse del lado de los oprimidos, incluso cuando van errados, pero sin perder de vista que están amasados con el mismo barro de sus opresores*

**E. M. CIORAN**

# Introducción

Durante varias décadas los proyectos de desarrollo rural en Ecuador y en América latina han venido sucediéndose unos a otros con resultados modestos. Se han ensayado distintos enfoques: el desarrollo rural, el desarrollo rural “integral”, el “desarrollo de la comunidad”, los proyectos “integrados de conservación y desarrollo”, la promoción del “capital social”, las estrategias de “planificación participativa” en proyectos de desarrollo, entre otros. La persistencia de la pobreza, la exclusión y la marginalidad de la mayoría de territorios o incluso de las comunidades en las cuales estos proyectos han intervenido, suele ser la marca distintiva. Casi todas las evaluaciones coinciden en atribuir a estos largos esfuerzos, resultados modestos en relación a las expectativas que alguna vez tuvieron, aunque ciertos analistas puedan reconocer algunos logros significativos en intervenciones específicas<sup>1</sup>.

Recientemente se crearon algunas expectativas de que la influencia de los poderosos movimientos sociales rurales de los últimos años pudiera tener una influencia positiva en un desarrollo rural más exitoso e inclusivo de los pobres. Estas expectativas se fundan en el supuesto de que los movimientos sociales tienen capacidad para estimular o inducir procesos de cambio institucional y por lo tanto incidir en los procesos de toma de decisiones sobre los territorios en donde funcionan alterando las instituciones de gobierno territorial y ambiental y por lo tanto el acceso, distribución, control y uso de los recursos naturales. Estos cambios alterarían las instituciones

---

<sup>1</sup> Cfr. Chiriboga et al (1999); Martínez (2002).



tradicionales de gobierno, modificando la regulación de la actividad económica y los procesos de construcción de identidades en el territorio (Chiriboga 2005).

Tres conceptos articulan la secuencia de esta expectativa: movimientos sociales, gobernanza o gobierno territorial y desarrollo territorial. Se supone que cuando un “movimiento” determinado promueve instancias, herramientas y espacios de gobierno territorial, incrementa sus posibilidades de influir sobre la configuración económica del lugar en el que se despliega. El movimiento social es el sujeto, la gobernanza es la herramienta y el desarrollo territorial es el objetivo.

Por “movimiento social” entendemos las acciones colectivas con estabilidad en el tiempo y alto grado de organización, orientada hacia el cambio o la transformación de la sociedad o de alguna de sus esferas; pueden responder a tensiones o contradicciones específicas en la sociedad y orientarse a poner término a esa contradicción específica o puede constituirse como portador del sentido de la historia y como encarnación y principal agente del cambio social global<sup>2</sup>. Por “gobierno territorial” se entiende el proceso de establecer o extender las instituciones que definen un régimen democrático modificando o fundando un nuevo régimen que facilite la práctica de la democracia dentro de la gestión de lo público donde la responsabilidad y el poder no está centrada únicamente en el Estado, ni está solamente compartida con el mercado, sino que involucra a los diversos actores sociales con responsabilidades y competencias permitiendo construir nuevas institucionalidades, normas y prácticas relacionadas al manejo y acceso a recursos (RIMISP 2004). Por “desarrollo territorial” se entiende un proceso endógeno por medio del cual un colectivo toma (o recupera) el control de los procesos que lo determinan y afectan. Esto implica reconocer la necesidad del uso adecuado o no destructivo de los recursos naturales que forman parte de su territorio. El modelo asume, por lo tanto, que una condición previa de desarrollo territorial es la *toma de control político* sobre ese territorio; lo que

---

<sup>2</sup> RIMISP (2004). Un cómodo resumen de las teorías sobre movimientos sociales en Neveu 2000 [1996].

supone una capacidad de los movimientos sociales para crear su propia organización socio/productiva, así como para promulgar o ratificar normas, reglas y principios, asegurando la participación y la democratización efectivas (RIMISP 2004).

El caso de los gobiernos locales constituidos e impulsados por la movilización indígena en la sierra ecuatoriana es paradigmático de estas expectativas. Desde hace dos décadas el movimiento indígena ecuatoriano emergió como una de las más poderosas manifestaciones de ascenso de nuevos actores políticos y sociales que haya conocido el Ecuador a lo largo de su historia. En la última década las principales organizaciones indígenas han establecido estrategias diferenciadas; una de ellas consistió en competir electoralmente a nivel local ganando algunos gobiernos seccionales. En esos gobiernos territoriales han impulsado procesos de desarrollo local articulados en torno a instancias participativas, a planes de desarrollo y a cambios en la institucionalidad de los gobiernos locales. Al mismo tiempo, las organizaciones étnicas se convertían en un eje articulador de las demandas de otros actores sociales territoriales (ver Hidalgo et al 1999; en especial el texto de Guerrero 1999; cfr. también North y Cameron 2003, y especialmente el trabajo de Cameron 2003 sobre Guamote, Cotacachi y Bolívar). En los procesos de gestión de los nuevos gobiernos locales (municipales y provinciales) se han intentado procesos de cambio tanto en la forma de gobierno y administración pública, como en la gestión del territorio (Torres 2004 y 1999). Al representar el ascenso y consolidación de actores rurales tradicionalmente excluidos y empobrecidos, la influencia del movimiento indígena podía crear un contexto institucional y de fuerza social favorable al cambio en las condiciones económicas de los territorios. Es decir, podían promover un desarrollo inclusivo de sus bases sociales tradicionalmente excluidas.

Este estudio examina los casos de la gestión local que organizaciones indígenas han impulsado en la provincia de Cotopaxi y en el municipio de Cotacachi. Es importante recalcar que ambas zonas son muy diferentes en tamaño, heterogeneidad y en complejidad social y económica. Aunque las organizaciones indígenas en los dos lugares se

plantearon objetivos semejantes, las dificultades y retos que plantea una provincia son siempre mayores que los que plantea un municipio. No se trata, pues, de “comparar” en sentido estricto, sino de hacer *contrastes analíticos* entre objetivos trazados, esfuerzos por alcanzarlos y restricciones del contexto. De esos contrastes todos podemos aprender.

En el año 2000, por primera vez en la historia de la provincia de Cotopaxi, un indígena es electo Prefecto Provincial (una especie de gobernación), con el apoyo del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC). En el municipio de Cotacachi tal victoria electoral ocurre en 1996, donde el alcalde recientemente electo promovió la creación de instancias de participación y decisión democráticas, especialmente la Asamblea de Unidad Cantonal (AUC). El examen de ambas experiencias nos servirá para responder a la siguiente pregunta: “La gobernanza territorial establecida como resultado de la acción de movimientos sociales, ¿Da lugar a procesos de desarrollo territorial rural que incidan en la eliminación de la pobreza, la superación de la desigualdades sociales, de género y étnicas?” O a la inversa, ¿qué efectos tienen esas desigualdades sobre las formas de gobierno territorial y los procesos de desarrollo que impulsan?

La investigación usa varias fuentes de información. Realizamos una extensa serie de entrevistas a dirigentes indígenas medios y altos de Cotopaxi y Cotacachi. Participamos activamente en varias asambleas, encuentros, talleres de evaluación y reuniones de discusión con dirigentes de base, dirigentes provinciales o municipales y personas cercanas a los procesos en curso. Una lista de estas reuniones y las más de 50 entrevistas en profundidad, se encuentra en la bibliografía. Realizamos dos encuestas de opinión pública sobre los avances y dificultades del proceso participativo en las dos zonas. En Cotopaxi esa encuesta se realizó en octubre de 2005 y cubrió los 7 cantones de la provincia con 683 encuestas; mientras en Cotacachi se realizó en septiembre de 2005, y cubrió todas las parroquias del municipio con 602 encuestas. Hicimos una breve etnografía de casi tres meses en las zonas rurales andinas del municipio de Cotacachi mientras se apoyaba una

investigación socio – económica para la UNORCAC (Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi). Por último, revisamos extensamente la bibliografía disponible, publicada o no, sobre ambas zonas.

En la primera sección se describen muy brevemente los lugares de la investigación. En la segunda se muestra cómo las declaraciones explícitas de las organizaciones indígenas, con tensiones internas y vacíos, perfilan un “proyecto”, es decir, una serie de propuestas sobre la organización política y económica del país en el que quieren incluirse. En la tercera sección describimos las prácticas de gobierno territorial en las dos experiencias estudiadas, poniendo énfasis en las dificultades para concretar las intenciones democráticas de los actores. La cuarta trata de evaluar muy brevemente los logros y dificultades encontrados en el cumplimiento de los objetivos de promover relaciones interculturales más equitativas y un proceso de desarrollo económico local. En la quinta sección se hace un balance de las causas de estas dificultades desde el punto de vista de los actores locales y las alianzas políticas que sostienen cada proceso; se sitúan esas causas en el marco de las relaciones sociales de poder y de estructura económica de las bases indígenas que conforman el movimiento. Esperamos haber relacionado la práctica política de los indígenas con las exclusiones étnicas, sociales y de género a las que están expuestos. Una sexta sección recapitula el argumento general de la investigación.

# Los escenarios: Cotopaxi y Cotacachi



El municipio de Cotacachi se ubica en la sierra norte del Ecuador, a 150 kilómetros al norte de Quito, la capital del Ecuador. Está habitado por cerca de 40.000 personas, de las cuales se estima que 40% pueden ser calificados de “indígenas” (Ortiz 2004 y Ospina et al 2005). La provincia de Cotopaxi se ubica en la sierra central del Ecuador y su capital, Latacunga, está situada a 150 kilómetros al sur de Quito. Está habitada por un poco menos de 400.000 personas de los cuales se estima que un 39% pueden ser clasificados como “indígenas” (ver HCPC 2004 [2002] y Ospina et al 2005a)<sup>3</sup>.

En ambas circunscripciones predominan las poblaciones rurales. Según el Censo de Población de noviembre de 2001, el 70% de la población de Cotopaxi y el 75% de la población de Cotacachi vive en áreas rurales dispersas. Ambas se caracterizan por una aguda migración temporal (como asalariados en ciudades o en otras zonas agrícolas), por el trabajo agropecuario femenino, y por recientes inversiones de empresas florícolas de exportación (para Cotacachi, ver Viera 2004, Guerrero y Ospina 2003: 87-113; para Cotopaxi SIPAE 2005 e Ibarra y Ospina 1994). Cotacachi dispone también de un sector relativamente próspero

---

<sup>3</sup> La clasificación de una población como “indígena” es intrínsecamente problemática por la dificultad de encontrar criterios de demarcación compatibles, aceptables y cuantificables. Eludimos la discusión, pero un largo análisis del caso ecuatoriano puede encontrarse en Guerrero y Ospina (2003: 115-47). La cifra de 40% corresponde a la identificación externa de “indígenas” por rasgos físicos y culturales decidida por los encuestadores que trabajaron en la encuesta que realizamos a fines de 2005 y coincide con apreciaciones basadas en la auto – adscripción étnica encontradas en la literatura.

► Mapa de ubicación del territorio de la UNORCAC

Fuente: UNORCAC (2005)



► Ubicación en el cantón Cotacachi



de pequeña industria y artesanía de artículos de cuero y un reciente auge de las actividades turísticas, algo que no comparte la deprimida provincia de Cotacachi donde, sin embargo, las zonas del valle del río Cutuchi cuentan con la implantación de industrias desde los años setenta y con riego para actividades ganaderas de larga data. En esa zona así como en los alrededores de Salcedo, al sur, existen pequeños núcleos de agricultura campesina relativamente prósperos. Peque-

ñas islas en medio de un mar de depresión económica, migración y pobreza extrema.

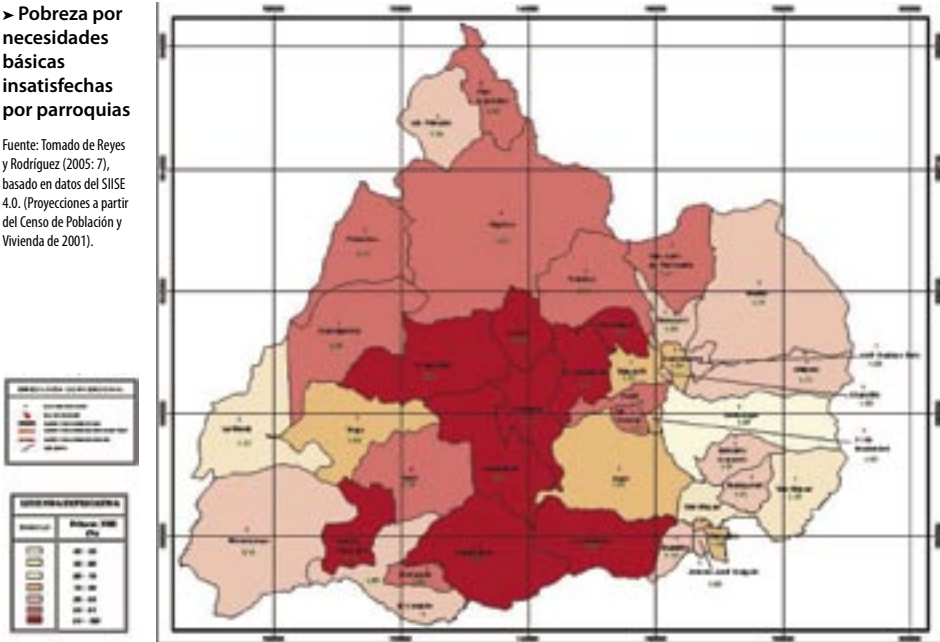
En ambas zonas el proceso de reforma agraria modificó tanto la tenencia de la tierra como las estructuras locales de poder. Mientras en Cotopaxi la afectación de tierras por juicios de reforma agraria fue fuerte en las zonas más altas del occidente y las haciendas se modernizaron en el valle central; la desconcentración de la propiedad se produjo en Cotacachi ante todo mediante el mercado de tierras.

Desaparecieron todas las propiedades de más de 500 hectáreas, proliferaron las muy pequeñas propiedades y aumentó la mediana propiedad en las zonas de colonización de los declives de la cordillera hacia la costa (Intag en Cotacachi; La Maná y Pangua y una parte de Sigchos en Cotopaxi). En los últimos cuarenta años, sin embargo, la tierra dejó de ser el parámetro básico de medición de la riqueza y el poder. La disponibilidad de agua, energía, acceso a vías de comunicación y servicios determinaron las nuevas formas de concentración de riqueza: el nivel de inversiones puede ser independiente de la cantidad absoluta de tierras. El ejemplo más sobresaliente de esta tendencia fue la instalación en los últimos diez años de fuertes inversiones en invernaderos de flores para la exportación, donde la tierra ocupada por cada unidad de producción es generalmente pequeña, pero la dimensión de las inversiones supera cualquier precedente. Al mismo tiempo, los vínculos de las comunidades con los mercados, los servicios estatales, los medios de comunicación y todo tipo de agentes externos rompieron también cualquier posible identificación antigua entre pueblos indígenas y aislamiento social. La modernización del agro de ambas zonas ha implicado esa triple tendencia: reducción de la concentración de la tierra, crecimiento de la concentración de las inversiones y el aumento de la movilidad y la integración de las comunidades indígenas al ritmo del crecimiento de los servicios estatales.

La multiplicación de los vínculos con el resto de la sociedad nacional no significó, sin embargo, un mejoramiento equivalente de las condiciones materiales de vida. El mapa siguiente muestra que cerca del 50% de las parroquias de Cotopaxi tenía una incidencia de la pobreza (medida por NBI) superior al 90% de los hogares. La zona oriental de la provincia (la zona plana del valle del río Cutuchi) es donde se encuentran los índices más bajos de pobreza (que son, de todas formas, muy altos). Los niveles de pobreza, desatención y marginación son realmente alucinantes. Precisamente esos sectores sociales son los que han pugnado, desde las primeras movilizaciones indias en 1990, por revertir un olvido inmemorial.

► **Pobreza por necesidades básicas insatisfechas por parroquias**

Fuente: Tomado de Reyes y Rodríguez (2005: 7), basado en datos del SIISE 4.0. (Proyecciones a partir del Censo de Población y Vivienda de 2001).



Las consecuencias de esa situación social extremadamente precaria es que ambas zonas tienen una infraestructura de servicios mucho más deficiente que el promedio nacional. El cuadro siguiente muestra dos indicadores tomados como ejemplo. La proporción de viviendas dotadas de servicios de agua corriente alude precisamente a las competencias de los gobiernos locales. La tasa de escolaridad alude a una condición básica que favorece la participación política. Ambos indicadores para las dos zonas ratifican que, incluso para los parámetros ecuatorianos, las áreas rurales de Cotopaxi y Cotacachi tienen una desventaja patente. Por un lado, existen límites estructurales poderosos a la participación política informada y activa tanto por lo profundo de la pobreza como por las deficiencias de educación formal. Por otro lado, las carencias de servicios son tan abismales que casi cualquier mejoramiento en la eficiencia de la inversión pública puede reflejarse en un cambio social visible aunque necesariamente insuficiente: las bases materiales para un desarrollo territorial local están bastante lejos del control de los actores que quieren hacerlo posible.



Indicadores sociales seleccionados por área de estudio: 1990-2001

Localidad o Región	Escolaridad de mayores a 23		% viviendas con agua al interior		Pobreza	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001
Cotopaxi Rural	3.6	4.3	14.7	23.0	82.4	81.6
Cotopaxi Urbano	6.4	7.3	47.5	57.0	74.4	55.3
Cotopaxi Total	4.4	5.3	24.3	33.8	80.1	73.6
Cotacachi Capital	4.3	5.4	46.4	53.1	72.8	68.7
Cotacachi Resto	2.9	3.9	11.8	20.5	90.0	86.5
Guamote	2.0	2.7	9.9	9.4	89.3	93.5
Costa Rural	4.1	4.8	9.6	13.7	73.7	73.6
Resto Sierra Rural	3.9	4.8	19.2	27.8	80.4	74.9
Oriente rural	4.6	5.3	10.2	16.1	69.6	76.1
Galápagos rural	8.6	9.1	50.3	52.2	22.0	28.6
Total rural	4.1	4.9	15.0	21.4	76.7	74.3
Costa urbana	7.7	7.8	41.7	49.8	47.1	55.0
Resto Sierra Urbana	8.6	9.1	63.3	73.9	48.0	37.3
Oriente Urbano	6.8	7.3	32.6	40.7	55.1	50.8
Galápagos Urbano	9.9	9.8	37.4	51.8	14.6	43.6
Total Urbano	8.0	8.3	50.7	59.8	47.6	47.8
Total Costa	6.8	7.1	33.7	41.6	54.2	59.5
Resto Total Sierra	6.9	7.7	46.1	58.2	60.9	50.8
Total Oriente	5.4	6.1	18.0	26.0	64.8	66.9
Total Galápagos	9.2	9.5	44.5	52.0	18.8	36.3
Resto país total	6.8	7.3	38.9	48.4	57.5	56.1
<b>Total nacional</b>	<b>6.7</b>	<b>7.2</b>	<b>38.3</b>	<b>47.9</b>	<b>58.3</b>	<b>56.7</b>

Fuente: INEC, Censos de 1990 y 2000; procesados por Carlos Larrea

# Movimiento social y proyecto político

Lo que argumentamos en esta sección es que las dos experiencias que analizamos forman parte integrante de lo que se conoce como el “movimiento indígena ecuatoriano”, un poderoso conjunto de actores que emergió públicamente en los años noventa y ha cuestionado los fundamentos de la organización del Estado. Argumentamos también que los propósitos explícitos de las organizaciones indígenas en las cuales este movimiento ha “cristalizado” coinciden con el propósito de promover el desarrollo territorial y un gobierno territorial democrático.

## El movimiento social

Toda la bibliografía pertinente tiende a ratificar que en el caso ecuatoriano los indígenas se han constituido en un poderoso movimiento social, cuando menos desde inicios de los años 1990 y, para algunos, desde antes<sup>4</sup>. Las organizaciones indígenas de Cotacachi tuvieron un papel relevante en la gestación del movimiento: varias figuras políticas nacionales de una de las organizaciones nacionales más importantes, la FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras), como Pedro de la Cruz, Alberto y Segundo Andrango, provienen de Cotacachi y también algunas de las figuras políticas más relevantes de la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) como Nina Pacari, Blanca Chancoso

---

<sup>4</sup> Chiriboga (1986), Santana (1995 [1992]), Almeida et al (1993), Bretón (2001), Barrera (2001), Guerrero y Ospina (2003).

y Auki Tituaña, son también originarias de este municipio. La organización local indígena y campesina (UNORCAC, que es filial de la FENOCIN) no solo ha persistido como la única representante de las organizaciones rurales andinas del municipio, sino que fue una de las primeras experiencias en el país de acceso de indígenas a gobiernos locales: Alberto Andrango como concejal municipal en 1978<sup>5</sup>. La proyección nacional del caso de Cotacachi en el marco del “movimiento indígena” ecuatoriano ha sido tal que el alcalde Auki Tituaña figuró ya en 2001 y 2002 como pre –candidato presidencial por el Movimiento Pachakutik, aparato electoral en el que participa la CONAIE. En la actualidad, Tituaña es nuevamente precandidato presidencial para las elecciones de 2006. No hay duda, pues, que al tratar el caso de Cotacachi nos referimos a una expresión organizativa relevante de un movimiento social poderoso.

En Cotopaxi, el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), fundado en 1970, y filial de la CONAIE es la principal organización de masas de la provincia. Tuvo participación relevante en el levantamiento indígena de 1990, conquistó la alcaldía de Saquisilí desde 1996 (hasta la actualidad) y el Consejo Provincial desde el año 2000 con la figura de su ex - presidente, César Umajinga, dirigente de Zumbahua. Además, las organizaciones de Cotopaxi, en especial la OSG Jatarishun, de Saquisilí, figuraron entre los principales protagonistas de movilización en los episodios de enero de 2000 y febrero de 2001 que concluyeron respectivamente en la caída del gobierno de Jamil Mahuad y en la negociación de las medidas de ajuste económico del gobierno de Gustavo Noboa<sup>6</sup>. Un dirigente del MICC, Leonidas Iza, de Toacazo, luego de ser elegido diputado entre 1996 y 1998, fue presidente de la CONAIE entre 2002 y diciembre de 2004. Estos datos reflejan la enorme importancia del MICC y de la población indígena de Cotopaxi en la configuración nacional del movimiento indígena ecuatoriano.

---

<sup>5</sup> Chiriboga (1985 y 1986), Ibarra (1997).

<sup>6</sup> Ver Almeida et al (1993); Tibán, Ilaquiche y Alfaro (2003: 229-351); Guerrero y Ospina (2003); Hernández et al (2000).

El movimiento indígena se caracteriza por expresar una identidad étnica en inextricable mezcla con identidades campesinas. Cotacachi (y en menor medida Cotopaxi) expresa muy bien esa mixtura de un modo especialmente agudo: muchos dirigentes indígenas tienen origen campesino pero otros tienen origen en el sector artesanal y comercial ligado a la producción de tejidos y a la feria internacional de Otavalo. La tensión entre identidades étnicas y de clase ha acompañado la historia de la UNORCAC, aunque tanto allí como entre todos los dirigentes indígenas siempre ha primado la idea de “mirar con dos ojos, uno de pobre y otro de indio”<sup>7</sup>.

Los movimientos sociales suelen ser reactivos ante las presiones del contexto. Es decir, se producen acciones de protesta contra cambios o situaciones amenazantes. Son ante todo contestatarios. Aunque a los “movimientos” no se les exijan alternativas plenamente elaboradas respecto a las situaciones que los vuelcan a la movilización; a las organizaciones en las cuales estos movimientos “cristalizan”, sí se les exigen propuestas. No solamente lo hacen los medios de comunicación o los rivales políticos, sino sus propias bases sociales. Sin respuestas específicas, las organizaciones dejan de encarnar la voluntad de sus miembros. Pero al hacerlo, muchas veces entran en compromisos y en arreglos que tienden a institucionalizarlos. La historia del movimiento indígena ecuatoriano podría leerse como ilustrativa de esta tendencia. Veremos primero las propuestas realizadas y al final, en las conclusiones, discutiremos el tema de la institucionalización del movimiento.

## El “proyecto político” indígena

A lo largo de nuestra investigación, asistimos a varias reuniones y asambleas internas del MICC para evaluar la participación electoral, la situación de la organización y las perspectivas del control social a los electos. Algunos se quejaban de que se había perdido la perspectiva del

---

<sup>7</sup> Sobre la tensión entre las demandas de reconocimiento y las de redistribución, ver el excelente artículo de Marc Saint Upéry (2001). Para una perspectiva “étnica”, ver Santana (1995 [1992]).

“proyecto político”. Ahora los dirigentes no sabían para qué buscaban los puestos públicos. La queja constante era que la búsqueda del puesto de elección había pasado de ser un medio a convertirse en un fin. Varios dirigentes y funcionarios electos, sin embargo, negaban que tal deriva fuera estrictamente cierta: no podía hacerse tal acusación “en general” a todos sino solo a algunos y cada dirigente debería ser juzgado por sus actos particulares y su defensa del “proyecto” indígena. ¿Cuál es ese proyecto? Algunos mencionaron el proceso participativo, la democracia y el desarrollo; pero lo que saltaba a la boca de casi todos los dirigentes de base era la consigna *ama llulla, ama killa, ama shwa*. “No mentir, no robar, no ser ociosos”. Estos principios refieren en realidad a los modos de gestión pública y de vida personal: son consignas éticas para guiar el comportamiento.

Si hubiera que resumir en forma de consignas unificadoras los grandes objetivos del movimiento indígena ecuatoriano, tal vez podríamos hacerlo en tres palabras: “respeto”, “democracia”, “desarrollo”. El camino recorrido debe ser juzgado en relación a los avances realizados en el cumplimiento de estos propósitos. Pero esos mismos propósitos generales están plagados de tensiones internas. Cuando buscan llenarse de contenidos concretos, se llenan de dificultades para precisarse.

En junio de 2005, en medio de un debate interno del MICC sobre su proyecto político, César Umajinga, Prefecto, sostenía, contra los detractores, que sí hay propuestas:

*Hay muchas exageraciones. No es que Pachakutik no tiene propuesta. Tiene muchas propuestas. Hacer planes municipales, promover la participación social, realizar el presupuesto participativo, ejercer el control social. Tiene muchas propuestas (...) Entre las nuevas ideas que hay es que ya no se hagan obritas de infraestructura, sino forestación, educación, capacitación en cantones, salud. Eso es lo que hemos hablado<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> Documento 1.12 de la Bibliografía.

Los principales dirigentes indígenas siempre criticaron las limitaciones de la democracia ecuatoriana realmente existente como vacía, excluyente y exclusivamente representativa. Cuando abandonaban la crítica negativa y trataban de formular su idea democrática en forma de principios positivos, las tesis del movimiento indígena no carecen de ambivalencias. El primer punto de tensión es saber cuál es el marco espacial y social en el cual la nueva propuesta de democracia debe encarnarse.

Las organizaciones indígenas han oscilado constantemente entre la participación en las instituciones convencionales definidas por las normativas vigentes (los municipios y los Consejos Provinciales) y la creación de nuevas circunscripciones territoriales con autoridad exclusivamente sobre la población étnica. Reconstruir territorios étnicos de pueblos y nacionalidades con autonomía política, autoridades propias, legislación particular, presupuesto y sistemas de justicia tradicional; o participar en gobiernos territoriales multiétnicos definidos por la legislación nacional actual. En la nueva Constitución elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, las propuestas de representación corporativa presentadas por la CONAIE y sus aliados no fueron totalmente aceptadas aunque sí fueron aceptados el CODENPE (Consejo de Desarrollo de los Pueblos Indígena y Negros) y la justicia indígena. También se reconoció la existencia de “circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas” que debían ser definidas posteriormente por la Ley. Por ello, las propuestas de participación dentro de la institucionalidad local y nacional siguieron coexistiendo con un proyecto de re - constitución de pueblos y nacionalidades que, al menos potencialmente, implicaba cambios sustanciales en la organización y territorialidad estatal. En la sierra ecuatoriana ha primado, sin embargo, la tesis de participar en los gobiernos constituidos en base a la división política y territorial convencional (municipios, provincias y parroquias)<sup>9</sup>.

Esta tensión entre participar electoralmente en los municipios pluriétnicos o crear circunscripciones territoriales exclusivamente étnicas

---

<sup>9</sup> Sobre esta constante tensión que recorre el movimiento indígena ecuatoriano y que separa fuertemente a la FENOCIN de la CONAIE, ver Santana (1995 [1992]); Guerrero y Ospina (2003); Asamblea Nacional Constituyente (1998).

puede verse de muchas formas. León Zamosc y Nancy Grey Postero (2005: 30-7) han propuesto que la demanda de *autonomía* suele ser más fuerte en los países en los cuales los indígenas son minoría, mientras que la demanda democrática de integración o *inclusión* suele ser más fuerte allí donde son mayoría. En cierto modo, deriva de la condición étnica: los indios siempre fueron excluidos y piden ser *incluidos* o bien los indígenas reclaman ser *diferentes* y por lo tanto, ser tratados de modo distinto en términos de sus formas de gobierno, su legislación y sus autoridades. Lo cierto es que ambas versiones coexisten en el movimiento indígena ecuatoriano sin que ninguna de las dos se imponga definitivamente. La opción prevaleciente de gobernar territorios multiétnicos, en lugar del gobierno sobre poblaciones étnicamente homogéneas ha obligado a las organizaciones indígenas a plantearse políticas, alianzas y estrategias para una población mayor que sus propias bases sociales. Sus propios objetivos políticos debieron ser formulados para un público más amplio que el formado por los miembros de sus comunidades. Esta transfiguración no carece de ambigüedades prácticas ni de tensiones internas ni garantiza éxitos duraderos; pero obliga a pensar y a actuar más allá de las fronteras de uno mismo. Este detalle será crucial en el alcance del cumplimiento de los objetivos que se plantearon, como veremos.

En cualquiera de sus dos vertientes, la propuesta de democracia indígena prometía ser diferente y mejor ¿Por qué suponer que efectivamente lo sería? Primero, porque surgía desde el seno de grupos sociales tradicionalmente excluidos del poder. El ingreso de nuevos actores ajenos a las élites dominantes hacía presagiar una democratización real. Segundo, porque el poder local en la sierra central y norte del Ecuador sufrió un cambio de consideración cuando el gamonalismo empezó a retroceder de manera permanente. Se produjo un “vacío de poder” en el campo, en cuyos intersticios se perfiló el movimiento étnico: se constituía, pues, en un contexto en el que se podían desmontar prácticas y redes de poder tradicionales que habían sostenido la desigualdad y el atraso<sup>10</sup>. Tercero, que ese vacío de poder podía ser llenado por la “democracia comunitaria” que contempla, cuando menos, en medio de sus limitaciones y diferenciaciones internas, dos ventajas. Está fundada

en la revocatoria de los electos, es decir, en la constante presión colectiva para que los representantes cumplan mandatos específicos que requieren constantes regresos a la consulta interna. En forma idealizada, esta práctica comunitaria se expresa en la fórmula de “mandar obedeciendo”. Además, las sociedades campesinas o de tradición campesina resisten constantemente, con éxito relativo pero con tenacidad, las poderosas tendencias a la diferenciación social. Su éxito es muy parcial pero la existencia misma del esfuerzo apunta a una de las bases sociales fundamentales de cualquier democracia: la igualdad social sin la cual no existe democracia estable.

La demanda de “democracia” está ligada a una demanda específicamente étnica: el “respeto”, la valoración de la identidad cultural y las formas propias de expresión social. La UNORCAC nació a partir de la lucha contra los abusos y el maltrato por parte de funcionarios públicos en 1977 (UNORCAC 1998, García 2002, Chiriboga 1986; Egas 2003: 3-4). En la historia constitutiva del MICC también existen evidencias de la importancia de la lucha por el respeto como motivación para el proceso organizativo (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003). Es posible argumentar que la demanda de “Estado Plurinacional”, decisivo punto del proyecto político de la CONAIE, está plenamente ligada a la lucha por el respeto (CONAIE 1994: 18; Guerrero y Ospina 2003: 177-92).

La interculturalidad, como demanda que pretende resumir la búsqueda del “respeto” se juega, al menos, en dos planos. Primero, el de la organización del Estado, es decir, la forma en la que los grupos étnicos que componen la sociedad, transforman las estructuras estatales vigentes de manera tal que la variedad cultural que estos grupos expresan, pueda ser representada equitativamente en la organización de la sociedad. Esto es esencial, porque la garantía de muchos de los derechos culturales y sociales que estos grupos reclaman, dependen de los derechos políticos que logren conquistar (Zamosc y Grey Postero

---

<sup>10</sup> Los dos estudios clásicos sobre el “vacío de poder” en el agro serrano en el período comprendido entre 1961 y 1990 son los de H. Carrasco (1993) y A. Guerrero (1993). Un excelente análisis a partir de los cambios en la configuración social de los poblados en Dubly (1990: caps. 23-8).



2005: 20). El segundo plano refiere más bien al espacio discontinuo de la vida diaria. En sociedades realmente equitativas, libres de la discriminación y el racismo, las mujeres y los indios o los negros aparecerían representados en proporción a su presencia nacional en las estructuras políticas, los deportes, la televisión, las artes y la farándula. Pero las herencias de sociedades de casta, fundadas sobre el colonialismo interno, hunden sus raíces en niveles inadvertidos del sentido práctico y de los automatismos aprendidos como naturales. El cambio en las estructuras elementales del racismo cotidiano depende de multitud de transformaciones moleculares en actitudes de cientos, miles, millones de agentes individuales y grupos dispersos. La ley de la costumbre no se cambia por ley del Estado.

Por último, las demandas indígenas siempre reclamaron equidad social y bienestar material. Eso es lo que está en el trasfondo básico de la demanda de “desarrollo” que han formulado. En el Plan Participativo de Desarrollo Provincial de Cotopaxi (PPDC) se explica el objetivo básico de la participación del movimiento indígena en el gobierno provincial:

*La generación de un nuevo modelo de gestión **para el desarrollo provincial** que tiene como objetivo crear las condiciones para pasar de una administración provincial tradicional hacia la construcción de un gobierno provincial, basado en la transparencia, la democratización y la gestión para el desarrollo de Cotopaxi (HCPC 2002: 12)(subrayado nuestro)*

“Desarrollo”. Una palabra multidimensional de larga y sinuosa historia<sup>11</sup>. En la actualidad su significado se ha estirado lo suficiente como para incluir casi cualquier contenido y se ha casado con una serie de calificativos (“humano”, “sostenible”, “equitativo”) que aspiran a superar su pecado inicial de haberse identificado exclusivamente con el crecimiento económico. Sea como fuere, la palabra ha sido recogida como propósito general de los planes territoriales de Cotacachi y

---

<sup>11</sup> Una visión crítica de la historia de la palabra en el contexto de las estrategias de poder de los países “desarrollados”, en Escobar (1994).

Cotopaxi en los cuales se definen los objetivos del gobierno local (HCPC 2004 [2002], Municipio de Cotacachi 1997). Desde temprano las organizaciones indígenas se insertaron en distintos proyectos de desarrollo rural, sea de organismos del Estado, sea de ONG, donde buscaron impulsar su propia agenda política y económica<sup>12</sup>. Los proyectos productivos y de comercialización, algunos desde esta óptica comunitaria, se han multiplicado en las últimas tres décadas. Más allá de sus logros prácticos, de sus expectativas máximas o de sus promesas incumplidas, las demandas explícitas del movimiento indígena ecuatoriano siempre estuvieron ancladas en una búsqueda de alternativas para un *desarrollo* rural que incluyera entre sus beneficiarios a quienes siempre habían sido sus víctimas. ¿Qué contenido le han dado los actores locales?<sup>13</sup>

*Cuando decimos desarrollo pensamos en nuestros productos, cuánto sufrimos, en otras palabras, los productos que sacamos al mercado nos compran a precio regalado, entonces para poder subsistir, para nuestros hijos, para la educación, para las demás necesidades entre la comunidad nos hace falta, vivimos sin alcanzar (grupo de varones de Cotopaxi)*

*Creo que desarrollo es cambiar, pensar cómo vivir mejor. También como mujeres pensamos que es para mejorar nuestros guaguas y nosotros mismos (...) Yo pienso al oír desarrollo en un mejoramiento, tener algo mejor para nuestra familia y la comunidad (...) El desarrollo es organización (grupo de mujeres de Cotopaxi) (tomado de Reyes et al 2003: 44 y 47-8)*

En Cotacachi, cuando la AUC debió caracterizar sus avances en “desarrollo”, dividió su exposición en logros económicos, sociales (educación, salud), cultura e identidad, gestión ambiental y gestión del desarrollo

---

<sup>12</sup> Ver, desde una perspectiva favorable, Bebbington y Torres (2001) y desde la más crítica, Bretón (2001).

<sup>13</sup> No estamos en posición de discutir qué tanto el recurso al “desarrollo” es una opción motivada por las oportunidades del contexto y qué tanto es una expresión de las aspiraciones más profundas de las bases sociales del movimiento indígena local. Es posible que sin la retórica internacional y los fondos disponibles para diversas inversiones de “desarrollo”, los habitantes locales hubieran buscado otra palabra para resumir sus aspiraciones de cambio social y mejora material.

(AUC 2005). Es decir, su noción de “desarrollo” es multidimensional. Implica algo que podríamos identificar con mejora en la “calidad de vida”. La propia UNORCAC está actualmente tratando de repensar sus intervenciones a partir de reflexionar sobre las valoraciones locales de lo que constituye “vivir bien”: la calidad de la vivienda, un hogar sin alcoholismo, un hogar en que las personas no estén solas (Santillana 2005: 24)<sup>14</sup>.

Retomaremos únicamente el aspecto económico de la compleja noción de desarrollo que los actores locales utilizan para vincularlo con lo que en nuestro modelo conceptual llamamos “desarrollo territorial”. Sobre la economía es precisamente donde las precisiones de proyecto político son más débiles y contradictorias. Las principales organizaciones indígenas tanto nacionales como locales, han luchado constantemente contra el modelo neoliberal, la acentuación de las exclusiones provocadas por la apertura comercial y por la retirada del Estado. Pero las alternativas económicas a ese contexto desfavorable han estado siempre plagadas de ambigüedades. Se disciernen tensiones entre visiones que enfatizan la dimensión “anti – capitalista” de la propuesta étnica y aquellas que no se pronuncian sobre el tema o buscan una adaptación “realista”. Algunos han planteado incluso que la organización comunitaria puede ser la base de una economía solidaria y alternativa que reconfigure la estructura económica nacional<sup>15</sup>.

En esta perspectiva, el énfasis en el “desarrollo” luego de un énfasis anterior marcado por la lucha por la redistribución de la propiedad de

---

<sup>14</sup> Recibimos esos mismos comentarios del equipo técnico de la UNORCAC el 18/11/2005, cuando discutíamos los resultados de la encuesta de opinión pública en Cotacachi.

<sup>15</sup> Ciertas interpretaciones existentes dentro del movimiento indígena así lo consideran. El Editorial del Boletín ICCI del 6 de septiembre de 1999 (En Dávalos 2001: 21-2) es el más directo al respecto: “la concepción comunitaria de vida no tiene nada que ver con la propuesta individualista que subyace al discurso neoliberal” (...) “Mercado y Comunidad son términos contrapuestos y que históricamente han estado confrontados”. Luis Macas desarrolló sus tesis con mayor detalle en un artículo publicado por el Boletín ICCI - Rimai en agosto de 2000 (En Dávalos 2001: 92-3). La comuna es la llacta, el ayllu o jatun ayllu; la organización nuclear de la sociedad indígena. Es a la vez “el centro del proceso organizativo”, el “referente cultural y social”, el “centro articulador de la cosmovisión indígena” y “el componente vital de nuestra identidad”. Los valores y prácticas que la comuna encarna son la reciprocidad, la ayuda mutua, el valor comunitario de los bienes, el respeto a la naturaleza, la solidaridad, la responsabilidad social, la discusión colectiva y el respeto al otro. Estas son prácticas que “están en contradicción con la cultura occidental”. En el párrafo clave de su argumentación, Macas concluye: “La sola inexistencia de los criterios de “utilidad”, de “beneficio”, hacen que la comuna sea inviable para el desarrollo de mecanismos de mercado y de capital”.

la tierra, puede ser visto no como una simple evolución temática, sino como un recorte plagado de tensiones entre posiciones políticas encontradas. Lo cierto es que estos distintos énfasis no dependen exclusivamente de la voluntad o la postura política de los dirigentes, sino de los vínculos entre lo que los dirigentes quieren, lo que las comunidades demandan y lo que las oportunidades del contexto político y económico “ofrecen”. Por ello, una consideración apropiada de la demanda de “desarrollo” obliga a considerar brevemente las distintas opiniones que pueden discernirse entre las organizaciones indígenas en su relación con una institución que está en el centro de la economía actual: el mercado.

Las definiciones precisas del movimiento indígena ecuatoriano respecto a los mercados escasean. Sin embargo, puesto que por lo general las OSG (organizaciones indígenas de nivel parroquial o municipal) como la UNORCAC o la UNOCANC (de Toacazo, filial del MICC) se han especializado en los temas económicos, los proyectos productivos y de “desarrollo”, se ven obligadas a afrontar en la práctica, aunque con niveles de precisión variable, el tipo de economía al que apuntan<sup>16</sup>.

El mercado favorece diferenciaciones regionales marcadas y dentro de esas regiones diferenciadas, favorece diferenciaciones sociales más marcadas todavía. En Cotopaxi, el veredicto del mercado sobre las economías rurales y agrarias de la provincia es (hasta ahora) “inviabile”. En Cotacachi ha sido declarada (hasta ahora) “posible”, debido a las artesanías y el turismo. Dentro de cada una de ellas, hay varios sectores (usualmente campesinos) que también son “inviabiles”. De hecho, todo parece indicar que la feminización de la agricultura y la ganadería podría ser pensada como parte de la larga transición en la cual se van eliminando las economías campesinas (antes de morir, se delegan a sectores todavía más marginados y con menos poder). Es decir, el veredicto del mercado es bastante duro para una parte importante de las bases sociales del movimiento indígena ecuatoriano.

---

<sup>16</sup> Lo que sigue es una serie de ideas inspiradas en la lectura de los planes estratégicos de la UNORCAC (Borja 1998, García 1998, García 2002, Viera 2004, UNORCAC 1998, 1999 y 1999a) y varios documentos sobre la UNOCANC (Eguiguren 1995, Heifer 2004, Vallejo 2005, 2005a, Larrea et al 2002).

No es raro, entonces, que la desconfianza y el temor ante el “mercado” distingan al movimiento indígena ecuatoriano como a casi todos los movimientos sociales de América latina. En términos del “proyecto político” indígena parece haber tres versiones para imaginar las relaciones con el mercado. Primero una versión “campesinista”, ligada a veces a los propios campesinos y también a aliados externos. Esta posición enfatiza la subsistencia, la soberanía alimentaria, la producción de alimentos limpios, el trueque y los mercados locales. No se oponen necesariamente a los mercados, aunque hay versiones que los excluyen completamente, sino que quieren mercados “manejables”. Segundo, una versión “localista”, que enfatiza el vínculo activo a varios tipos de mercados (especialmente turístico en Cotacachi, agropecuario y forestal en Cotopaxi), pero basado en inversiones controladas exclusivamente por sectores de origen campesino, pequeños artesanos y algunos comerciantes locales. Aunque esta segunda versión puede unirse a la anterior en algunas vertientes, es usual que enfatice más temas como “la competitividad”, los precios, el valor agregado de los productos, los mercados de alta capacidad de pago, formas alternativas de comercialización “justa”, etc. Tercero, existe una versión que está dispuesta a aceptar la gran inversión, a veces nacional o incluso internacional. Esto existe en el caso de la controversia de Cotacachi sobre la minería o que está presente en la vinculación del Consejo Provincial de Cotopaxi con el proyecto de IICA (Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola) para la promoción de papas mejoradas. En ninguno de los dos casos, sin embargo, es algo que se quiera “promover” activamente. Tampoco los empresarios han mostrado interés en participar en los espacios de participación creados por las experiencias. Además, aunque respecto a estos actores predominan las desconfianzas mutuas, ninguna de las experiencias ha planteado la expropiación de las floricultoras, de las mineras o de las fábricas que en la zona norte de Cotopaxi se instalaron en los años setenta. Ni siquiera han intentado gravarlas con tasas (como parece haber ocurrido en Cayambe) aunque existe la queja constante de que no aportan económicamente a la localidad. Por eso no proponen buscar activamente más de esas inversiones.

Por último, hay que decir una palabra sobre los contenidos de género de las demandas indígenas. En este estudio consideraremos la igualdad de género desde dos perspectivas. Primero, como un *objetivo* del movimiento social. Ni la dimensión de género (ni la ambiental) han estado excluidas del funcionamiento de las organizaciones indígenas, pero ninguna de ellas ha sido prioritaria en su agenda. Sobre ambas se han desarrollado discursos étnicos: la complementariedad entre varones y mujeres (*kari – warmi*) o la identidad íntima entre las sociedades indígenas y la madre naturaleza. Ambas dimensiones han sido también vividas como presiones desde aliados externos al movimiento, como grupos ecologistas o instituciones de desarrollo. Al considerarla como objetivo, la relación con el tema de la investigación es sencilla: no hay auténtica democracia si las mujeres no tienen igualdad de oportunidades de participación política en la toma de decisiones. Hay que evaluar qué tanto las acciones de desarrollo económico han apuntado y han logrado efectivamente incluir la diferencia entre géneros y la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre ellos.

Segundo la igualdad de género puede ser considerada una *condición* de la democracia y el desarrollo. No se trata solamente de que la equidad de género sea consustancial a la noción de desarrollo o democracia, sino porque las *otras* dimensiones (participación de los excluidos, reducción de la pobreza, respeto intercultural) serían inviables de alguna forma si no se considera adecuadamente la diferencia entre ambos géneros. Se trata aquí de mostrar cómo la escasa o nula participación o poder de las mujeres ha debilitado (y de qué forma) la consecución de los objetivos prioritarios que el movimiento indígena se planteó. Esperamos recoger ambas perspectivas a lo largo del trabajo.

# La práctica de la democracia en el gobierno territorial

Si en el nivel de los planteamientos explícitos existen “sombras” tanto en la precisión de los contenidos como en la consistencia interna de sus principales demandas, las experiencias locales de gobierno territorial indígena nos ofrecen mayores definiciones “en estado práctico”. ¿Qué proyecto han esbozado en el proceso de hacerse? Lo primero que hay que decir es que los gobiernos locales indígenas coincidieron con un contexto político favorable: el de la “descentralización”. En realidad fueron ligeramente anteriores, pero se fueron consolidando conforme se fue arraigando la demanda nacional de mayor autonomía y financiamiento para los gobiernos locales. Aunque la legislación no es plenamente adecuada para las experiencias de participación<sup>17</sup>, existe un ambiente de políticas y de opinión favorable al funcionamiento de los gobiernos subnacionales. Esto es particularmente importante en términos financieros: el financiamiento estatal creció notablemente desde el año 2001 luego de la caída abrupta provocada por la crisis fiscal y financiera de 1999. El aumento de las rentas fiscales distribuidas a través de los gobiernos locales incrementó notablemente la oportunidad de “hacer obras” y distribuir beneficios a poblaciones largamente marginadas, aunque también incrementó la dependencia financiera que los gobiernos locales tienen respecto al gobierno central (ver el análisis presupuestario del Anexo).

Pero tener más dinero a disposición no es suficiente. Hay que aprovechar la oportunidad usándolo apropiadamente. La propuesta de

---

<sup>17</sup> No existe, por ejemplo, una legislación nacional que ampare los presupuestos participativos o la toma de decisiones en organizaciones como las Asambleas o los comités de participación.

“democracia” del movimiento indígena ecuatoriano encuentra tal vez su forma más precisa y práctica en la experiencia de Cotacachi. Apenas llegado al gobierno, se convocó a la realización de un Plan de Desarrollo Cantonal (1996) que luego de un amplio proceso de debates y consultas, fijó los principales lineamientos de intervención en el municipio. Se constituyó una Asamblea de Unidad Cantonal (en adelante AUC), que se reúne anualmente como espacio de rendición de cuentas y una serie de Comités temáticos adscritos a la Asamblea, que coordinan las intervenciones de instituciones públicas y privadas. La instancia directiva de la AUC es el Comité de Desarrollo y Gestión (CDG) que se reúne mensualmente y que agrupa a las principales organizaciones territoriales existentes en el municipio. En el CDG participan mujeres y jóvenes en representación paritaria con los varones, y se han constituido varias organizaciones nuevas que se dividen en tres “zonas” ecológicas y sociales: Intag (zona subtropical de actividades agropecuarias y turísticas, formada por colonos mestizos); Rural andina (zona mayoritariamente indígena de los valles interandinos); y Urbana (el centro poblado del municipio y las cabeceras de Quiroga e Imantag, con actividades comerciales del cuero y turísticas). Siempre que hemos asistido a reuniones locales, a talleres, asambleas o escuelas de formación, es evidente que las mujeres intervienen repetidamente, con seguridad y autoridad<sup>18</sup>. Adicionalmente, el Municipio ejecuta desde el año 2001 un “presupuesto participativo” por el cual, de los 3'200.000 dólares del presupuesto total en 2005, 1'510.000 (el 100% del presupuesto de inversión) se distribuyen en asambleas sectoriales y zonales: los concejales municipales electos aprueban el presupuesto decidido en las consultas<sup>19</sup>. Hasta donde conocemos, no existen otras experiencias con niveles tan altos de institucionalización de las instancias de gobierno territorial en el Ecuador<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Ver Santillana (2005), documentos 1.3, 1.9 y 1.12 de la bibliografía.

<sup>19</sup> Hay que decir que legalmente sigue siendo el Concejo Municipal el que aprueba el presupuesto de la institución. Cfr. Meyers (2005: 49, 54-5, 72 y 81) y también el Informe de Auki Tituaña a la X Asamblea de Unidad Cantonal (Documento 1.9 de la bibliografía).

<sup>20</sup> La evidencia más directa que tenemos al respecto, además de las comparaciones con otras experiencias en la literatura (y en Cotopaxi), son las presentaciones en las que participamos en el Primer Encuentro Nacional de Experiencias de Participación en el Desarrollo Local, donde asistieron cerca de 30 experiencias del país (documento 1.10 de la bibliografía). Una explicación de la metodología del presupuesto participativo en Meyers (2005). Existen numerosas sistematizaciones de la experiencia de Cotacachi; las más generales y recientes son las de Ortiz (2004) y Hernández y Naranjo (2005).



En Cotopaxi, el proceso también comenzó con la formulación participativa de un Plan de Desarrollo Provincial (en adelante PPDC). “El PPDC fue diseñado durante el 2001, con la participación de cuatro mil personas y en abril de 2002 es presentado a la provincia” (Larrea 2004: 16). Contrariamente a lo que ocurre en Cotacachi, “En el proceso de planificación participativa, el 62% de los participantes son hombres, frente a un 38% de mujeres” (Larrea 2004: 27). Aunque existió cierta oposición, es un consenso general que el proceso del Plan fue positivo y modificó la gestión tradicional del gobierno local. De hecho el Plan fue aprobado por unanimidad por los consejeros que en su mayoría pertenecían a partidos de oposición. Otra iniciativa ampliamente aceptada fue la realización de la Convención Ambiental de la provincia en abril 2003. En la Convención se discutieron propuestas de trabajo formuladas durante el año 2002 y se firmó una carta de acuerdos que contempla 43 puntos (18 políticas ambientales, 18 estrategias de acción y 7 acciones específicas) en temas de legislación ambiental, recursos naturales (agua, suelos y páramos) y calidad ambiental (Larrea 2004: 16, Alfaro 2004, Ulloa 2004). La Ordenanza Ambiental derivada de esta Convención tardó en ser elaborada pero finalmente no solo se aprobó por unanimidad en junio de 2005, sino que el candidato de la Izquierda Democrática (ID), ex-consejero de la oposición (aunque cercano a las propuestas participativas), en las elecciones de octubre de 2004 incluyó la aprobación de la ordenanza entre sus promesas de campaña (HCPC 2005a). Señal inequívoca de apoyo ecuménico<sup>21</sup>.

Las instancias de participación, sin embargo, tuvieron corta vida en Cotopaxi. A pesar de la importancia atribuida al tema de la participación, el Consejo Provincial de Cotopaxi no ha destinado ningún presupuesto específico a los espacios de concertación y coordinación política con las organizaciones de la provincia. Las instancias participativas incluían inicialmente la representación de sectores organizados e instituciones estatales y privadas de desarrollo. Igual que en el modelo de Cotacachi, debían participar representaciones de actores

<sup>21</sup> Los principales partidos de la oposición a Pachakutik en Cotopaxi son Izquierda Democrática (ID, social - democrata), tradicionalmente asentado en las zonas urbanas de Latacunga y el Movimiento Popular Democrático (MPD, izquierda), con bases entre maestros y en algunas comunidades campesinas sobre todo en Pujilí.

colectivos<sup>22</sup>. El Comité de Gestión dejó de funcionar, el intento de aplicación del Presupuesto Participativo en 2001 y 2002 no pudo continuar. Los Comités de Educación, Salud y Producción nunca se llegaron a crear. Solo el Comité Ambiental funcionó con altibajos hasta entrado el año 2005, pero ni siquiera tuvo capacidad y autoridad para organizar la II Convención Ambiental, que fue liderada por la Comisión de Medio Ambiente del Consejo Provincial (presidida por la dirigente indígena Cecilia Velasque)<sup>23</sup>. En síntesis, “Más allá de las reivindicaciones coyunturales y de las exitosas alianzas logradas por el Prefecto, en Cotopaxi no ha sido posible impulsar un espacio permanente de participación ciudadana que oriente la gestión provincial (...). Frente a la imposibilidad de contar con un espacio más amplio de participación ciudadana, el MICC ha asumido el rol de representación de los sectores sociales de la provincia” (Larrea 2004: 32).

El caso del fracaso temporal del Presupuesto Participativo en 2001 y 2002 merece una mención especial<sup>24</sup>. El nuevo Consejo Provincial buscó impulsar cambios en el proceso de aprobación y ejecución del presupuesto institucional. Al llegar a la prefectura, César Umajinga recibió 1.800 solicitudes de obras provenientes de organizaciones comunitarias. La reacción fue inmediata: no se recibirían más solicitudes de obras sino que se haría una priorización parroquial ente Juntas Parroquiales y OSG. Una vez sistematizados los talleres parroquiales se realizaron talleres cantonales y se sintetizaron en matrices para Saquisilí y Sigchos en 2001. El intento buscaba provocar un cambio en las prioridades y el estilo clientelar de acción gubernamental.

Estos propósitos presupuestarios de 2001 y 2002, sin embargo, sufrieron resistencias tanto de arriba como de abajo. La oposición de los consejeros impidió que las prioridades definidas en los talleres parroquiales y municipales se tradujeran en obras aceptadas por la institución.

---

<sup>22</sup> “En el año 2000, se crea el Comité de Gestión con el fin de orientar el proceso, fijando las políticas generales para su implementación [del Plan]. El Comité de Gestión está presidido por el Prefecto y cuenta con 3 delegados del HCPC (2 Consejeros y el Director de Planificación), 3 delegados del MICC, un representante de los Municipios, 2 delegados de las Juntas Parroquiales y 2 delegadas de las ONGs (Larrea 2004: 16).

<sup>23</sup> Esta observación deriva de la información recogida en los documentos 1.1, 1.2., 1.5 y 1.7 de la bibliografía.

<sup>24</sup> Es temporal porque el Prefecto quiere impulsarlo en 2005 y 2006 y ha conseguido ya, para ello, el apoyo de los nuevos consejeros.

Los partidos de la oposición, atrincherados en el Consejo Provincial, y sostenidos por la Ley de Régimen Provincial, reivindicaban el rol de los consejeros en la toma de decisiones políticas. Más allá del tema presupuestario, persiste una ambigüedad esencial entre las funciones y atribuciones de las instancias basadas en la legitimidad electoral y aquellas basadas en la representación corporativa. Las demandas de abajo tampoco ayudaron a un cambio de una práctica mucho más antigua. Aunque al iniciar su gestión el Consejo Provincial quiso priorizar la inversión en riego, con un claro apoyo a las pequeñas economías campesinas; en vialidad con el fin de facilitar la integración de la provincia y apoyar la comercialización de los productos; y en actividades relacionadas con el ambiente, particularmente la forestación (Larrea 2004: 21), las demandas locales surgidas en los talleres parroquiales fueron diferentes.

*Son las demandas de las parroquias las que imperan y la necesidad del Prefecto y del MICC de afianzar las relaciones con las organizaciones de base. En el caso de la presupuestación participativa a escala cantonal priman además las relaciones de los Alcaldes con sus bases sociales. Las lealtades primordiales pesan más que la necesidad de generar propuestas integrales de desarrollo local. Esto se evidencia en el distributivo de obras para la provincia, donde no existen grandes inversiones, sino más bien una cantidad de pequeñas obras con el afán de satisfacer al mayor número de pobladores/as (Larrea 2004: 23; ver también 33).*

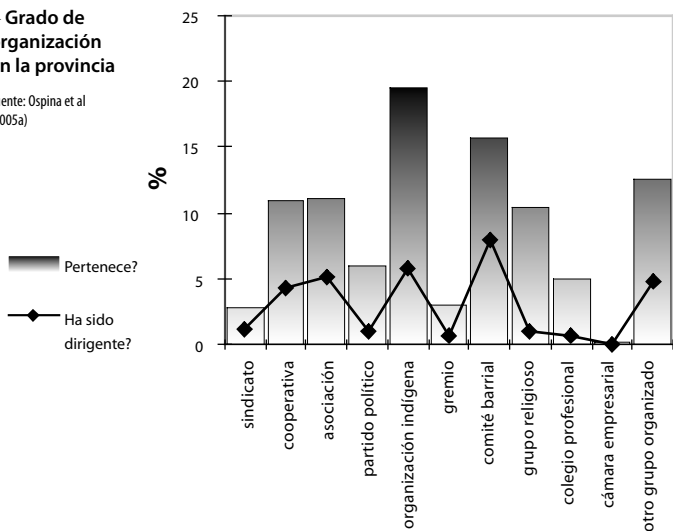
Allí donde funciona, la práctica democrática implica limitaciones adicionales. En las instancias participativas solo tienen representación las organizaciones, no los individuos. La encuesta de opinión realizada por nosotros en septiembre de 2005 en Cotacachi muestra que hasta el 10% de la población había participado personalmente en alguna actividad organizada por las instancias de participación democrática y solo el 50% del total había oído siquiera hablar de la principal instancia participativa, la Asamblea de Unidad Cantonal. De ese 50% que “había oído hablar”, 20% pensaba que la Asamblea organizaba las fiestas patronales y un 10% pensaba que organizaba la procesión de Semana Santa (Ospina et al 2005). No hay duda que luego de diez años, el nivel de

conocimiento respecto al proceso es todavía limitado. De forma más sustancial, eso implica que una parte importante de la población todavía no tiene acceso a los mecanismos de participación y de toma de decisiones inventados por la experiencia, para cuyos mentalizadores, la forma específica de participar significa “participación organizada”, no participación individual<sup>25</sup>. Recientemente, en la X Asamblea de octubre de 2005, varios observadores, desde dentro y desde fuera de la experiencia, resaltaron que parece haber una disminución del entusiasmo por la participación. Cada vez ven menos personas en los eventos centrales del proceso ¿Está ligado a mecanismos que han llegado a algún límite social? Tal vez.

Algo similar puede decirse de Cotopaxi. Un 65% de los encuestados en octubre de 2005 admitió pertenecer a alguna organización, una proporción que es probablemente similar a la que existe en Cotacachi<sup>26</sup> aunque solo el 15% era especialmente activo (asistía a reuniones más de una vez al mes). Un

► **Grado de organización en la provincia**

Fuente: Ospina et al (2005a)



Un 18% de la población dijo pertenecer al MICC y un 45% dijo conocer a la organización social más importante de la provincia. De todos los entrevistados, solo el 18% dijo haber oído hablar del Plan de Desarrollo de la Provincia; de ellos más mitad no sabía cuál era el

<sup>25</sup> “La base del sistema participativo no son los ciudadanos particulares sino los actores organizados” (Ortiz 2004: 87)

<sup>26</sup> Ver Ortiz (2004: 91). En la encuesta de Cotacachi, el 33% dijo pertenecer a un “grupo organizado”; pero el dato no es confiable. Al parecer las personas consultadas en la zona andina no piensan que su “comunidad” (o el Cabildo) es un “grupo organizado”, por lo que el grado de organización real está subestimado. Entre quienes afirmaron pertenecer a un grupo organizado, predominan los grupos deportivos en Intag.

contenido del Plan, ni el tiempo de vigencia ni ningún detalle de su elaboración.

Además de los problemas de organización y conocimiento, varios actores organizados no participan en estas instancias de gobierno local. Resalta el caso de los sindicatos y ciertos grupos empresariales como las fábricas de Latacunga con los que no existen relaciones sostenidas ni implicación en el proceso participativo. En el caso de los empresarios florícolas de Cotacachi (hay 5 empresas florícolas de exportación en el municipio), su representante actualmente tesorero del Comité de Gestión Ambiental luego de que decidieran implicarse a raíz de la decisión de la AUC de realizar un Estudio de Impacto Ambiental de sus actividades. No obstante, no hay duda de que en Cotacachi, en las decisiones más importantes, el peso de ciertas organizaciones, en especial las de los sectores ecologistas de Intag, la de la UNORCAC y la del alcalde y sus asesores o ciertos técnicos de la AUC, tienen un papel decisivo. Volvemos sobre el asunto al tratar de explicarnos estos resultados.

Otro problema crítico en el funcionamiento de estas instancias participativas es la participación formal de los indígenas. Las organizaciones étnicas (la UNORCAC y el MICC) asisten usualmente a los talleres o Asambleas de debate amplio, pero sus representantes hablan muy poco. Se sienten fuera de lugar, en desventaja. Los actores urbanos, menos organizados pero más hábiles en el discurso público, dominan el escenario. Los indígenas asisten pero, salvo unas pocas excepciones, se mantienen en un silencioso segundo plano. Sus modos de actuar y de influenciar en las decisiones no dependen de la capacidad de hablar en público, en castellano y con argumentos bien ordenados. Tienen sus propios modos, pero que eluden parcialmente los espacios institucionalizados de participación que sus propios dirigentes contribuyeron a crear. En Cotacachi los dirigentes de la UNORCAC piensan que los sectores urbanos son menos organizados pero tienen más peso en las decisiones. Un ejemplo. En la X AUC realizada en octubre de 2005, en uno de los paneles se discutió la organización de una Coordinadora Cantonal de Mujeres. Las organizaciones de la UNORCAC tendrían dos representantes en la directiva de la Coordinadora, las organizacio-

nes de las mujeres urbanas tendrían dos y las organizaciones de Intag tendrían otras dos. Pero la UNORCAC tenía más organizaciones de base, alentadas por las experiencias de micro – crédito y de salud tradicional y preventiva, con mayor experiencia y mayor consolidación de dirigencias en la base. En Intag, en cambio, había solo 4 organizaciones jurídicas y el resto estaba en proceso de formación y consolidación. En la zona urbana, la carencia de organizaciones de base de mujeres era incluso más aguda. A pesar de un breve reclamo, la composición de la directiva no se cambió<sup>27</sup>. Posiblemente este tipo de tensiones ha influido en el retiro “a medias” de las mujeres de la UNORCAC, quienes eran “un soporte fuerte de la participación”. La “ausencia de las mujeres del sector andino nos ha bajado en la participación de las mujeres”, nos decía una dirigente del sector urbano. En Cotopaxi podríamos poner otros ejemplos tomados de la II Convención Ambiental. En casi todas las sesiones, en la Plenaria, pero también en los grupos de páramo y de cuencas hidrográficas, los indígenas llenaban entre la mitad y los dos tercios de los asientos. Pero solo los dirigentes indígenas de nivel provincial y los funcionarios indígenas del gobierno provincial intervenían en los debates del día. El caso más curioso fue el de la distribución del agua, que las organizaciones habían mencionado insistentemente (sin saber cómo tratarlo, en realidad) como un problema de equidad fundamental que agobiaba las zonas rurales. Aunque se mencionó y el presidente del MICC (recién electo) buscó ponerlo en medio de las resoluciones, el conflictivo tema no pasó a las resoluciones de la mesa. Es solo un ejemplo anecdótico, pero podrían multiplicarse<sup>28</sup>.

En Cotopaxi, la participación de las mujeres en estas instancias amplias es mucho menos visible: está menos institucionalizada que en Cotacachi. No menos de tres cuartos de los participantes en la II Convención Ambiental fueron varones (documento 1.7 de la bibliografía). En el evento de Patután para evaluar la participación política del MICC (docu-

---

<sup>27</sup> Referencia en el documento 1.9 de la Bibliografía.

<sup>28</sup> La última reunión del presupuesto participativo de Saquisilí (miércoles 14 de diciembre de 2005) en la que participó Olaf Kaltmeier, fue realmente notable al respecto: el 90% de los asistentes eran indígenas, pero la capacidad de imponer decisiones asamblearias de los dirigentes mestizos urbanos del pueblo era decisiva. Esto tiene que ver probablemente con las dificultades dirigenciales de la OSG Jatarishun pero también con las características agudizadas del conflicto interétnico en este municipio.

mento 1.6 de la bibliografía) solo asistieron 6 mujeres entre 70 dirigentes. Mientras en Cotacachi existe una política explícita de incluir mujeres (los delegados oficiales de cada organización a las Asambleas anuales debían, por ejemplo, hasta hace muy poco, incluir una mujer y un joven), en Cotopaxi es una demanda que crece entre las organizaciones femeninas pero recién empieza a perfilarse como una demanda independiente. Esta falta de acceso a los espacios de participación todavía pasa inadvertida en las principales entrevistas realizadas con dirigentes varones.

La constitución de las mujeres indígenas como actrices y sujetas de cara al proyecto de gobierno provincial del MICC se encuentra apenas en sus inicios. El proceso comenzó en el año 2000 y recién en 2004 fue candidata y electa una joven dirigente de gran presencia pública, Cecilia Velasque, que se convierte en vice-prefecta gracias su capacidad para congregar un mayor apoyo de la dirigencia provincial del MICC frente a sus congéneres varones que disputaban el mismo cargo. Velasque hace parte de una nueva generación de dirigentas del MICC, jóvenes, con formación de tercer o cuarto grado, activos desempeños técnicos y políticos y destacada participación en escenarios nacionales<sup>29</sup>. En ellas parecería cumplirse la promesa que oyeron muchas niñas indígenas 30 años atrás, cuando veían a sus madres empezar, junto a la Pastoral Social, la organización femenina: "...desde antes se ha venido tratando de organizar y esto es precisamente para llegar algún día a demostrar que las mujeres somos capaces de llevar un frente político, demostrando una responsabilidad más grande que los hombres"... "en ese tiempo las hermanas decían: ustedes algún día tienen que estar al frente de cargos públicos" (documento 1.8 de la bibliografía).

A estos cambios modestos pero significativos en la participación de las mujeres también concurren factores estructurales. El más importante es sin duda la migración temporal de varones. Esta migración catapultó a las mujeres a la dirigencia. "...en las comunidades... las mujeres son quienes asisten a las reuniones, a las mingas, asisten a todo dentro la comunidad

---

<sup>29</sup> Lourdes Tibán, quien junto a Cecilia Velasque lideran esta generación de dirigentas, es actualmente Secretaria Ejecutiva del Consejo de Desarrollo de los Pueblos del Ecuador, CODENPE, ligado a la Presidencia de la República, donde participa en el Gabinete con calidad de ministra.

y los varones siempre migran al trabajo, ¿no?” “Yo pienso que por obligación la mujer tuvo que afrontar esta situación”... “Un diez por ciento,... a lo menos en mi comunidad, en este año que pasó, solo mujeres fuimos Presidentas de la comunidad, y ahora en este año están dos compañeras están asumido el cargo de la comunidad.” A eso se suma una política explícita del Estado: “A nivel público mismo y electoral, como que obligaron a que tenía que haber la participación de la mujer... porque el gobierno dice que tienen que poner el cuarenta por ciento de mujeres, buscan mujeres y si no, no nos pondrían nomás pues compañera” (documento 1.8 de la bibliografía).

Es necesaria una indagación basada en estudios etnográficos más largos para entender las nociones locales de “participación”. Lo cierto es que hay una valoración social asociada a la dignidad y los derechos de quienes siempre fueron excluidos. Preguntado sobre qué entiende por participación, un dirigente de base de la comunidad de Morochos, en Cotacachi, dijo:

*Que tenemos más derecho a todo, nos damos más cuenta que antes, podemos opinar y decidir. Somos humanos como todos los demás, que no nos maltraten, somos todos iguales. Que las autoridades no hagan solo porque quieren ellos, tenemos derecho a hacer conocer qué necesitamos (Ortiz 2006: 18)*<sup>30</sup>

En síntesis, los procesos amplios de participación tienen su importancia y han cambiado la dinámica en la toma de decisiones políticas, sobre todo en Cotacachi; pero solo parcialmente. Para entender el significado y alcance de sus límites, debemos abordar las estructuras y prácticas del poder local. Esas estructuras y prácticas no son “contextos” externos a los actores sociales, sino que los atraviesan de parte a parte: están presentes tanto en el ambiente exterior que los condiciona como en sus aspiraciones más íntimas. Antes de eso, hacemos una revisión somera del grado de cumplimiento de los otros dos objetivos que el movimiento se propuso alcanzar al acceder a los gobiernos locales.

---

<sup>30</sup> El testimonio continúa: hay “más democracia porque nosotros podemos participar, tenemos más oportunidad de conocer lo que hacen en el Municipio, lo que hace el Alcalde y lo que vamos a hacer, tanto en la Asamblea como en el Presupuesto participativo, hay más democracia porque somos más libres”.



# Alcance de los cambios estructurales

El movimiento indígena se propuso superar la secular exclusión étnica en el Estado y la sociedad. Lograrlo debería, por sí mismo, suponer un cambio en las condiciones de la democracia y del desarrollo económico territorial. Veamos primero si se produjo algún cambio en la valoración de la condición étnica y luego si se percibe un cambio en las realizaciones económicas de mayor equidad y prosperidad.

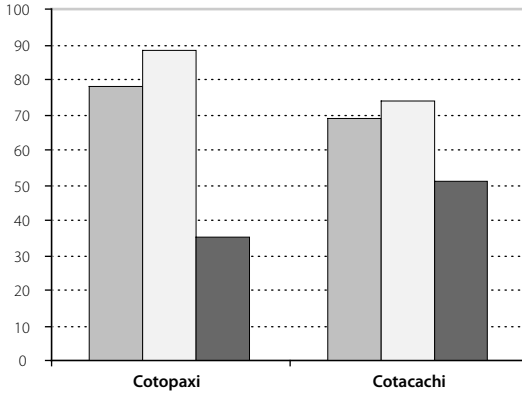
## Respeto

Todo indica que al producirse el ingreso de poderosos actores indios organizados y dotados de una propuesta política propia, contribuyó a desplazar lentamente los vectores del sentido común sobre los indios. Esto tiene que ver con el poder público que adquieren tanto con la serie de levantamientos que empiezan en 1990 como con el acceso a los gobiernos locales que empieza en 1996. Los indios salen de su papel subordinado y “natural” y, de pronto, algunos de ellos se hacen gobernantes. Incluso despiertan expectativas en sectores sociales medios o grupos empobrecidos. Los datos de las encuestas de opinión pública que realizamos en ambas zonas sobre este punto muestran bien tanto los avances que la gente percibe como también las amenazas que siente por los cambios que están ocurriendo. En el gráfico se muestra un ejemplo de ambas tendencias: los avances y las amenazas. Se nota que en Cotacachi el avance se percibe de manera menos poderosa y el temor está más esparcido que en Cotopaxi. En Cotopaxi el 52% de los habitantes urbanos está de acuerdo con la frase “ahora los indígenas son

► **Porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase**

Fuente: Ospina et al (2005 y 2005a)<sup>31</sup>

- Ahora hay más respeto entre indígenas y mestizos
- Ahora los indígenas se sienten más orgullosos de ser indígenas
- Ahora los indígenas son cada vez más ricos y los mestizos más pobres



cada vez más ricos y los mestizos cada vez más pobres”, mientras que solo el 29% de los entrevistados de las áreas rurales (y el 27% de los propios indígenas) de la provincia estaba de acuerdo con la misma frase. Algo parecido ocu-

rrer en Cotacachi. La sensación de amenaza es más alta entre quienes deben retroceder en sus privilegios.

Algunas señales cualitativas tomadas del trabajo de campo en Cotacachi muestran esta ambivalencia ante el cambio en las relaciones interétnicas<sup>32</sup>. En las fiestas no solo se expresan las posibilidades de un proyecto de interculturalidad, sino los abismos que todavía separan a sectores sociales divididos y en conflicto latente. Durante la toma de la plaza de Cotacachi realizada por los niños en las fiestas de San Juan en el mes de junio de 2005,

*...me pongo a conversar con H.C (...) me cuenta que la toma de la plaza de los niños es una iniciativa de la UNORCAC para que los guaguas de las escuelas bilingües participen, se realiza desde hace cuatro años y les ha ido muy bien porque a los guaguas les encanta, me fijo bien y son todos chiquititos de distintas escuelas y comunidades (El Morlán, Piava Chupa, Pucallpa), niños y niñas, los unos con zamarros y fuetes y las otras con anacos, blusas blancas con bordados. El Alcalde, está allí y baila con los niños cada vez que pasan por delante de la*

<sup>31</sup> Recordamos que en Cotopaxi se realizaron 683 encuestas en octubre de 2005, mientras en Cotacachi se hicieron 602 encuestas en septiembre de 2005.

<sup>32</sup> En el “campo” social donde actualmente parece expresarse más fuertemente la polarización étnica es la lucha electoral: reflejo, probablemente, de la politización de la etnicidad (cfr. Ortiz 2006: 11-14)

*carpa de los dirigentes (...). Hay alguien de la UNORCAC que con un micrófono presenta a las escuelas y resalta la importancia de que los niños aprendan desde pequeños a valorar su cultura, sus tradiciones, porque esa es la verdadera cultura de Cotacachi. Las fiestas empezaron el domingo 19 de junio en Cuicocha, en la laguna (...) es un acto inducido por la UNORCAC desde hace cinco años. Se hace una celebración de la tierra, la pachamama, se fomenta el respeto por la naturaleza, la importancia de cuidar todo y que el mundo esté en equilibrio. “Desde hace poco comunidades participan más, ya no necesitamos explicarles tanto y hacer tantos talleres para que valoren”. Aunque espontáneamente ya no se hace la entrega de la “rama de gallos”, la UNORCAC desde hace tres años fomenta esa tradición: una comunidad le entrega una rama de gallos a la UNORCAC y a su vez la UNORCAC entrega una rama a otra comunidad: “así garantizamos que siempre haya esta entrega, así se produce la boda entre comunidades” (23 de junio de 2005, Santillana 2005: 19-20).*

Existe, pues, una activa política de la organización indígena para crear “tradiciones” étnicas en las fiestas. Tradiciones, no costumbres. Es decir, eventos ratificados por la voluntad consciente y calculada de mantener un conjunto inalterado de prácticas; no los actos involuntarios e incuestionados de la costumbre (Hobsbawm 2002 [1983]: 8-10).

Pero esta política crea resistencias. No es unánime. Los taxistas que apoyan al alcalde porque se han visto beneficiados por el Municipio, están tranquilos con las fiestas. Pero otras personas que tienen discrepancias con el alcalde y su gestión, no les gustan las fiestas de San Juan:

*J.S. me dice que no le gustan estas fiestas porque todo es violencia y hay mucho borracho, que ella prefiere quedarse en su casa y no salir para nada, que no le entusiasman en lo más mínimo. Me alejo, tomo un taxi. El taxista tiene la tez blanca, los ojos verdes, usa lentes, es un poco regordete, le pregunto qué tal pasa en fiestas de San Juan, me responde que bien, que él*

*respeta las tradiciones, porque sin ellas no seríamos nada. Le digo sino se pone muy violento todo. Me dice, “sí señorita, pero así mismo son las tradiciones” (23 de junio de 2005, Santillana 2005: 21)*

Las cosas cambian cuando ya no se trata de “tradiciones indígenas” sino de las fiestas de Cotacachi, en septiembre,

*La dueña del restaurante nos pasa el programa de las fiestas de Cotacachi que comienza esa misma semana, después de leerlo, todos los jóvenes encuestadores urbanos, sin excepción, comentan que son las peores fiestas del cantón porque deberían haber traído otros grupos musicales, que “es el colmo que el alcalde solo promocióne la cultura indígena cuando aquí habemos otros que no lo somos”*

Es raro encontrar políticas interculturales explícitas en los gobiernos de Cotopaxi y de Cotacachi. Las quejas por el abandono político y organizativo de la educación intercultural bilingüe han sido una constante en el MICC. Muchos de los principales dirigentes del movimiento nacieron como profesores<sup>33</sup>. “Ahora todos se dedican a la política o los grandes proyectos de desarrollo”. Aparte de apoyar con infraestructura física, la ingerencia municipal o provincial ha sido limitada. Pero incluso en tal caso, la educación bilingüe es exclusivamente para indígenas. Interculturalidad para los indígenas y para el resto, educación “hispana”, como la llaman en los medios indígenas. En la práctica es una política que se parece mucho más al “multiculturalismo” (grupos culturales separados unos de otros con ciertas normas de convivencia y tolerancia), contra el que se supone que está en polémica, que a la interculturalidad (influencia, conocimiento y mixtura recíproca).

El impulso que los actores de Cotacachi están dándole al turismo como estrategia económica de desarrollo puede ser vista también como una

---

<sup>33</sup> De 79 dirigentes indígenas del MICC entre 1982 y 2002, 46 eran maestros o personas vinculadas al sector educativo (Sánchez Parga 2005: 149-50). Para este autor, la educación bilingüe ha servido a la política étnica, pero la política étnica no ha servido a la educación.

forma de política intercultural. Se promocionan las bellezas naturales pero también los valores positivos de la diversidad cultural. La potencialidad del turismo para una inserción un poco más ventajosa en la globalización es aceptada por prácticamente todos los actores relevantes. El modo de materializarla provocó, por ejemplo, el conflicto sobre el modo de administración de la Reserva Cotacachi – Cayapas y más específicamente el interés del gobierno municipal por el control de las instalaciones en la laguna de Cuicocha<sup>34</sup>. Ese conflicto todavía hierde la relación entre el municipio y la UNORCAC. Los grupos ecologistas y de jóvenes de Intag también apuestan al turismo de naturaleza (y son apoyados por el Municipio y la Asamblea) como una alternativa a la amenazante minería del cobre. La propia UNORCAC tiene un proyecto de turismo comunitario (Runa Tupari) en el que participa una red de no menos de 15 familias que reciben visitantes. La promoción del valor cultural de la vida rural y las tradiciones indias está ligada a una oportunidad comercial que se ve reforzada por la cercanía de la famosa feria artesanal de Otavalo. Aunque semejante estrategia encierra sus peligros, sin duda fortalece el conocimiento local, entre indios y mestizos, de los valores andinos, así como la promoción positiva de dicha herencia.

No existe un consenso social ni una política activa semejante en Cotopaxi. En todas las reuniones que hemos mantenido en Cotopaxi, aseguran que el gran éxito del movimiento indígena ha sido lograr un trato menos discriminatorio: “ya nos dicen “señores indígenas””. “No tenemos que sacarnos el sombrero al oír el himno nacional”. “Podemos entrar a las oficinas públicas donde nos reciben y nos tratan como compañeros”. “Hemos demostrado que los indígenas podemos”. “Lo positivo [de la participación electoral] es que se ha demostrado capacidad, se ha roto un estigma” También las mujeres indígenas, en su evaluación del gobierno indígena de la provincia, opinaron que su principal logro ha sido el enfrentamiento a la exclusión, al racismo, a la discriminación y al maltrato étnico<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Este conflicto opuso al Municipio contra la UNORCAC. Ver al respecto Campana, García y Fernández [2000], y Campana y García (2000).

Llama la atención que la demanda por el “respeto” no se haya relacionado con la demanda por el “desarrollo”, más allá de la genérica declaración del “desarrollo con identidad”<sup>36</sup>. Los proyectos productivos de la UNORCAC o de las OSG ligadas al MICC raras veces hacen alusión a las técnicas, los cultivos o las prácticas rituales andinas. La más importante sistematización actualmente existente sobre proyectos productivos en Cotacachi (Granda 2005) prácticamente no hace alusión ninguna al tema. El turismo convierte lo indígena en objeto de folklore y contemplación cultural, pero el resto de iniciativas económicas eluden la referencia a los conocimientos o prácticas culturales locales<sup>37</sup>.

Haber cambiado la configuración del poder local y del acceso a las instituciones públicas, constituye un resultado de efectos psicológicos y sociales considerables en las dos zonas.

*En una conversación con E.S., una mujer indígena de 60 años, mientras caminábamos por el huerto cerca de la quebrada en la comunidad de La Calera en Cotacachi, le pregunto qué tal tener un alcalde indígena. Me dice que muy bueno, pero yo le digo que el alcalde Auki Tituaña no es un indígena de la comunidad, sino un indígena urbano, su respuesta fue “no importa, es un indígena el compañero Auki, y eso es bueno para nosotros porque ahora nos respetan” (Santillana 2005: 22)*

En Cotopaxi todos los entrevistados recuerdan que la primera acción de César Umajinga cuando asumió el cargo de Prefecto fue desmontar

---

<sup>35</sup> Propósitos recogidos en el taller referido en los documentos 1.6 y 1.8 de la bibliografía. Las referencias a este logro son innumerables en todas las entrevistas que hemos realizado. Remitimos al lector a los testimonios recogidos en el libro de historia del MICC (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003: por ejemplo, pp. 30, 37, 63, 87).

<sup>36</sup> Acuñada por la UNORCAC en los años noventa (Ortiz 2004: 82-6). Esta consigna también fue utilizada durante el gobierno de G. Sánchez de Losada por su Vice Ministro de Asuntos Indígenas en la Bolivia de los noventa (Grey Postero 2005: 284). Es una consigna muy en boga también en el Chile por la CONADI. Muy probablemente es un discurso adoptado por organismos internacionales (Olaf Kaltmeier, com. pers. 2005).

<sup>37</sup> En la vecina Otavalo hay una iniciativa de una ONG indígena, CEPUC, que insiste en esta revalorización de las prácticas productivas andinas (Cachimuel et al [2004]). La única referencia que hemos encontrado en Cotacachi está en una sistematización sobre experiencias educativas ([AUC 2005]: 34), pero todo indica que se trata de una temática planteada de modo circunstancial: no es un énfasis ni de la UNORCAC ni de la Asamblea.

las rejas que cerraban la entrada del edificio del Consejo Provincial. Acto simbólico y práctico que se acompañó de una política inmediata de recibir a los campesinos e indígenas que conseguían hablar con autoridades que hasta entonces siempre habían sido distantes e inaccesibles. Pero tampoco en Cotopaxi, semejante conquista carece de reacciones de temor. Pocos días después de la rebelión del 20 de abril de 2005, el gobierno de Alfredo Palacio designó a Antonio Llumitasig como Gobernador de Cotopaxi. Primer Gobernador indígena de la historia provincial. El 2 de mayo se convocó una “Asamblea Popular Provincial” en Latacunga motivada por el interés de oponerse a tal designación. Luego, el martes 10 de mayo, personas de la Asamblea liderada por José Proaño (presidente) se “tomaron” el local de la gobernación reclamando la destitución del Gobernador y la designación de un nuevo funcionario. La oposición al nombramiento de Llumitasig había desatado manifestaciones racistas hasta tal punto que incluso el periódico local *La Gaceta* (no. 16.512, 30/04/2005) se quejó de las “manifestaciones de carácter racista” que provocó la designación (p. 3).

Otra anécdota, esta vez de la II Convención Ambiental, revela, nos parece, la misma tensión. Un grupo de niños y niñas, alumnos de la educación bilingüe, trabajaron durante la Convención en un grupo específico. En la sesión plenaria presentaron sus resultados en quichua y castellano. Los profesores de la educación convencional no participaron porque sus directivos nunca se interesaron. Terminada la emotiva presentación de los niños, N.N. tomó la palabra y mencionó el peligro del “racismo” contra los mestizos. Hacía alusión a la presencia de niños indígenas y la falta de niños mestizos. Varios comentarios en la sala, entre funcionarios de distintas instituciones públicas de la ciudad de Latacunga, insistían en el carácter “discriminatorio” de esta ausencia. Incluso sin conocer los detalles de las razones de la ausencia de niños de las escuelas convencionales, estos comentarios reflejan el ambiente de tensión interétnica que provoca la presencia reforzada de “lo indio” en medio de una ciudad acostumbrada a excluirlo. Los cambios importantes no se hacen sin resistencias.

No hay duda de que el solo hecho de “llegar” al gobierno, con todas las limitaciones que ello pueda entrañar, tiene un valor político y un efecto social difícil de despreciar. Pero no alcanza. Este logro encierra limitaciones y riesgos como bien lo anota C. V., técnica y dirigente indígena. Para ella esa lucha por el respeto “demostrar que podemos” es una visión parcial. “Hasta 1998 el criterio era participar para que vean que nosotros los indios podemos administrar como cualquiera: Yo digo que eso era una corazonada. Pero desde José Manuel Vega (yo fui asesora en la Asamblea Constitucional) nos dimos cuenta de todas las leyes que hay que cambiar. Desde entonces nos dimos cuenta de que lo que hay que preguntarse es para qué queremos el puesto” (Entrevista en Latacunga, 2005/06/06).

Para consolidar el respeto hay que gobernar bien. Hay que cumplir lo prometido, demostrar que las expectativas no eran falsas. Los estereotipos degradantes de la condición étnica solo pueden reforzarse si las administraciones terminan en un fracaso estrepitoso. El respeto intercultural dio un paso gigantesco, inimaginable hace medio siglo, pero le falta honrar la promesa completa que le permitió darlo: democracia y desarrollo. Promesa inmensa que no depende de las solas fuerzas indígenas: para ello necesita alianzas políticas y sociales que serán cruciales para su éxito, como veremos. Pero más allá de lograr plenamente sus ambiciosos propósitos, debe demostrar coherencia y compromiso aunque al final, los resultados puedan parecer ambivalentes. La gente sabe reconocer las intenciones honestas de cambio profundo aunque las realizaciones sean modestas. El futuro de sus conquistas recae en el valor de la palabra empeñada.

## Desarrollo

Tal vez una buena manera de resaltar que el objetivo inmediato de los procesos participativos remitía a las estructuras de poder político y mucho menos a la transformación productiva, sea el testimonio de Antonio Llumitasig, ex – alcalde de Saquisilí y miembro del MICC:



*Bueno yo creo que en honor a la verdad hay que decir [que] cuando nosotros elaboramos el Plan Participativo de Desarrollo Cantonal [de Saquisilí, en 1996] más que llenar la barriga en ese momento era la cuestión de llenar un poco la cabeza (Latacunga, en Corral y Corral 2005)*

Hay que decir, además, que el contexto económico nacional y latinoamericano no es el más favorable para que los sectores rurales más pobres del país “llenen la barriga”. Igual que todo el sub - continente, la economía ecuatoriana vivió el estancamiento económico. El ingreso por habitante actual es apenas comparable al de 1982, y los efectos de la profunda crisis de 1998 y 1999 no han sido totalmente superados (Larrea 2006: 2).

Entre 1990 y 2001, durante la década del ajuste estructural neoliberal, el ritmo de mejoramiento de los indicadores sociales en todo el país se redujo notablemente respecto al anterior período intercensal<sup>38</sup>. En términos generales, los cambios sociales muestran mejoras principalmente en las variables de *stock*, como educación, salud, infraestructura habitacional y vivienda, acompañadas por una reducción en las brechas de género en el campo educativo. Los avances en educación son relativamente pequeños y desiguales, mientras que en salud están más definidos, y finalmente, en los campos de infraestructura habitacional y vivienda es donde se observan las mejoras más pronunciadas. Las mejoras en infraestructura habitacional pueden reflejar más nítidamente los efectos positivos de las transferencias de recursos a los gobiernos locales. Estos avances se han acompañado por tendencias al deterioro y estancamiento en las dimensiones de pobreza y empleo, que implican que los *flujos* de recursos, o los medios para obtenerlos a través del empleo, han evolucionado desfavorablemente, ampliando las desigualdades sociales y la exclusión (Larrea 2006: 12). El análisis estadístico del cambio parroquial en 26 indicadores sociales realizado para este estudio confirma la tendencia a que las zonas que arrancaron con mayores ventajas iniciales, es decir, las que estaban “mejor” en

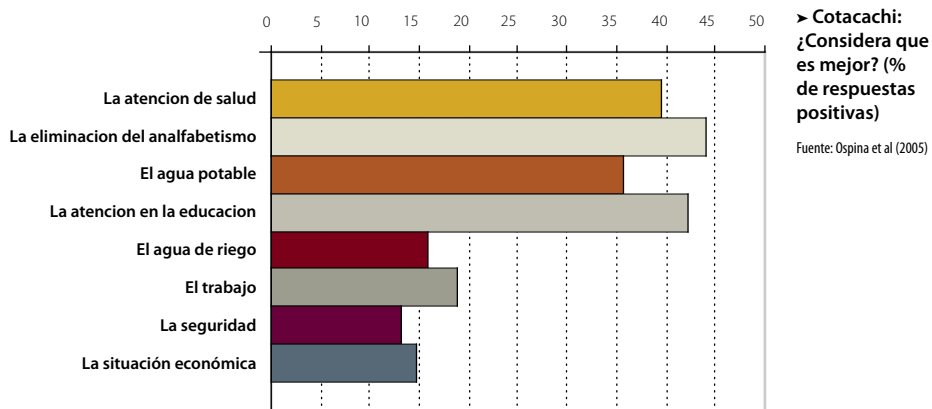
<sup>38</sup> Vale la pena recordar que el anterior período intercensal (1982 – 1990) coincidió con la “década perdida” del desarrollo en América latina. Es decir, que los avances sociales y económicos distan de ser alentadores.

1990, tuvieron un ritmo de mejora mayor entre 1990 y 2001. Es decir, se profundizaron las desigualdades entre zonas “viables” y zonas “inviables” dentro del modelo económico vigente. Ese es el saldo de la aplicación de un modelo económico y un recambio en las pautas del desarrollo económico sobre los cuales los gobiernos locales, sean municipales o provinciales, tienen poco control.

En medio de un panorama tan desfavorable, sin embargo, un análisis multivariado del ritmo de mejora muestra que, con matices y variantes, las parroquias con alta presencia indígena muestran un ritmo de mejora mayor que el resto de zonas pauperizadas del país. En palabras de Carlos Larrea (2006: 17):

*El efecto de la participación indígena en la población (proxy del peso del movimiento indígena) es positivo y significativo al 1 por mil. Esto significa que al comparar dos parroquias con idénticas condiciones de desarrollo inicial, igual región, población total y área, y diferente presencia indígena en su población el avance social de aquella con mayor presencia indígena es mayor que la segunda, con menor población indígena. En otras palabras, la presencia indígena ha favorecido el cambio social en la década*

Las razones de esta asimetría en el ritmo de mejoramiento de los indicadores sociales podrían estar relacionadas con la intensidad de la movilización étnica. No olvidemos que los dos Censos de Población coinciden con el período de mayor movilización étnica en el país. Desde que emergieron como poderoso actor social en 1990, los indígenas se vieron inundados de “proyectos” de desarrollo con fondos internacionales, intervenciones estatales, inversiones de agencias locales y nacionales del Estado que en el pasado habían “olvidado” sus obligaciones con las poblaciones rurales. Es perfectamente posible imaginar que una marea semejante de proyectos e inversiones públicas y privadas pudo haber dejado su huella en los indicadores de servicios sociales. Pero esto es demasiado general. Veamos en los dos casos el modo en que esto pudo operar.



Las nuevas instancias de gobierno territorial han acrecentado la capacidad de aplicar políticas eficientes de promoción del desarrollo territorial aprovechando mejor las posibilidades que ofrece el contexto. En Cotacachi es donde las evidencias parecen más convincentes. Ni el municipio solo, ni la UNORCAC aislada, hubieran podido crear el ambiente suficiente para atraer el nivel actual de inversiones de proyectos internacionales de desarrollo: en 2002 el presupuesto de inversión se duplicó (de 1.457.000 dólares al doble) por la inversión de proyectos internacionales; mientras en 2005 el presupuesto de inversión del municipio fue de 1.510.000 dólares y las donaciones internacionales llegaron a 1.386.000 dólares<sup>39</sup>. La coordinación de inversiones públicas y privadas sin fines de lucro es sin duda uno de los grandes logros de la AUC. Otros resultados prácticos, como la declaración de territorio libre de analfabetismo o el mejoramiento de los servicios de salud, también son resaltados por los dirigentes y reconocidos por la población. Pero las mejoras estrictamente económicas son menos claras. El gráfico en la página anterior muestra que mientras entre el 30 y el 45% de las personas entrevistadas dice que la situación en salud, educación y agua potable ha mejorado, solo alrededor del 10 al 15% piensa que la situación ha mejorado en trabajo, riego, economía y seguridad.

<sup>39</sup> Ortiz (2004: 133-6 y 184); y el Informe de Auki Tituaña (documento 1.9 de la bibliografía).

La propia Asamblea es consciente del problema (ver, por ejemplo, AUC 2005). Un ejemplo de ello es su decisión de intervenir directamente con una inversión propia en la creación de la “Feria del Cuero” en el mes de marzo de 2005. Los resultados fueron halagadores. Recaudaron 36.000 dólares más de lo que gastaron directamente y algunos estimaban preliminarmente que al menos 200.000 dólares podrían haber circulado en la ciudad durante esos dos días en los que asistieron al menos 25.000 visitantes<sup>40</sup>. Pero el camino recién empieza a ser recorrido.

Sin duda la estrategia más importante en Cotacachi para la generación de empleo y la construcción de un cantón ecológico es el turismo comunitario. La concepción del turismo comunitario es parte de la visión que se tiene sobre los proyectos alternativos del cantón, implica una relación armoniosa con la naturaleza, inclusión de actores como las mujeres y los jóvenes y la participación de la colectividad (Granda 2005: 28). El objetivo es fortalecer a las organizaciones comunitarias como gestoras de los proyectos para, a largo plazo, lograr la autogestión a través del manejo de los recursos propios y evitar la dependencia del apoyo externo. Según la sistematización de los proyectos comunitarios, el objetivo básico no es solo que se cumplan los objetivos formulados en cada proyecto, sino que se contribuya a la creación práctica de un *cantón ecológico*.

De los 45 proyectos alternativos que se están desarrollando, los que se refieren a turismo comunitario son siete, ubicados en Intag (ecoturismo comunitario de Junín y Nangulví), Manduriacos (ecoturismo comunitario Albergue Neotropical y ecoturismo Hormiga Verde), y la zona andina (turismo cultural *Runa Tupari*, turismo agroecológico de Peribuela y turismo en el complejo *Yana Yaku*) (Granda 2005: 21-22). El turismo es de convivencia, es decir los turistas se alojan en algunas viviendas de la población, que están adecuadas para recibirlos, comparten “la crianza y pastoreo de los animales, el trabajo en la parcela” y algunas actividades cotidianas con las familias (Granda 2005:

---

<sup>40</sup> Documento 1.3 de la bibliografía.

139). Este tipo de turismo implica que las comunidades involucradas se dediquen a cuidar la agro - biodiversidad porque es parte del atractivo que ofrecen, vinculando de esta forma el turismo a la preservación de actividades agrícolas y al fomento de la cultura tradicional (Granda 2005:139).

El turismo constituye la más importante de las estrategias económicas del cantón porque se proyecta como un factor que puede dinamizar la economía local. Y es que no se trata únicamente del turismo comunitario ligado al fomento y a la promoción de la agrobiodiversidad, la elaboración artesanal<sup>41</sup> la agroecología y procesamiento de productos<sup>42</sup> o el desarrollo de ciertas capacidades de la población, sino que también es el turismo concentrado en la zona urbana que llega a Cotacachi para la compra de artesanías y de cuero, y que permite el desarrollo de un conjunto de actividades: restaurantes, hoteles, servicios de taxis, agencias de viaje, etc. (Santillana 2005: 4).

Las modalidades de operación del turismo así como el control del principal atractivo de la zona (la Laguna de Cuicocha) no están libres de ambivalencias y conflictos. ¿"Turismo comunitario" o "empresa mixta"? En algunas visiones pueden ser estrategias complementarias y en otras visiones pueden ser opuestas. Lo cierto es que entre una poderosa tendencia interna dentro de la UNORCAC (el sector más ligado al Partido Socialista) y el Municipio, ya hubo oposición al respecto<sup>43</sup>. Todavía quedan rastros de ese conflicto que se manifiesta también como una tensión interna en la organización social más importante del municipio.

Otra política claramente vinculada a la promoción turística es la del adecentamiento urbano y la extensión de la infraestructura. Existe

---

<sup>41</sup> Existen 7 proyectos: en Intag (artesanías de cabuya; elaboración de jabones de sábila y confección de ropa) y en Manduriacos (artesanías de lufa y otros elementos naturales)

<sup>42</sup> Hay 14 proyectos en las cuatro zonas: zona de Intag (producción y comercialización de productos agrícolas, producción de panela orgánica y producción y comercialización de café orgánico), Manduriacos (acopio de semillas, procesadora de maní, destiladora de aguardiente, elaboración de balanceados y procesamiento de leche), en la zona andina (granjas agroecológicas, fomento de productos nativos y de seguridad alimentaria, agroindustria *Ally Tapuy*, poscosecha y comercialización, apiarios y alpacas) y en la zona urbana (huertos familiares y un huerto de la Federación de barrios).

un proceso de diferenciación de las comunidades andinas en cuanto al acceso de los servicios de transporte, agua de riego o entubada (no hay agua potable), luz eléctrica, electrodomésticos. Lo cierto es que en aquellas comunidades donde existen albergues y proyectos productivos ligados al turismo, como es el caso de Peribuela, hay un mayor uso de maquinaria agrícola, mayor acceso a servicios y usan materiales alternativos para construir sus casas (Santillana 2005: 8). Es muy probable que esta diferenciación sea anterior a las políticas de promoción turística y que esté ligada a la migración internacional y al apoyo internacional en proyectos de desarrollo, pero es claro también que estos servicios constituyen condiciones para insertarse adecuadamente (o no hacerlo) en el mercado turístico en expansión.

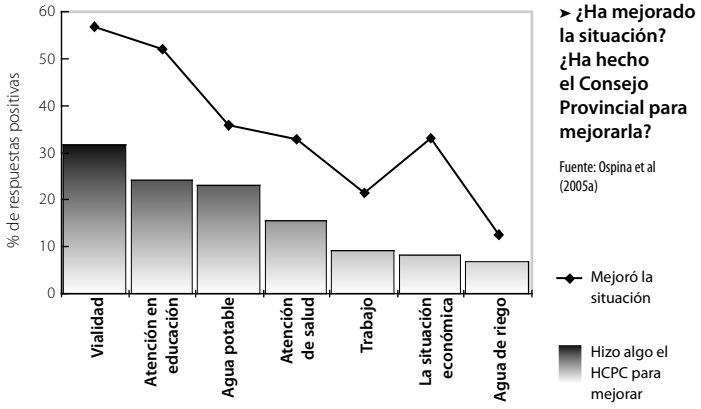
Las opiniones recogidas en la encuesta de opinión pública de Cotopaxi reafirman tendencias parecidas a las de Cotacachi en cuanto a la percepción de los resultados económicos del proceso (ver gráfico siguiente). Existe una proporción mayor de personas que considera que ha habido mejores en educación, salud, vialidad y agua potable (entre 20 y 30%), mientras que hay menos gente que considera que ha habido mejoras en temas económicos, de salud, de empleo y riego. Aunque los niveles de satisfacción son en general menores que en Cotacachi, lo que se nota en Cotopaxi es que existe una percepción mejor de los intentos del Consejo Provincial por actuar en todos estos temas: en prácticamente todos ellos hay más entrevistados que opinan que el Consejo Provincial hizo algo en su favor que aquellos que opinan que su situación realmente mejoró. Y esto ocurre incluso en temas más ligados a la economía como la vialidad y el riego. Esto tiene que ver, al parecer, con que existen menos expectativas de que el HCPC dirija programas de desarrollo y más exigencias de “hacer obras” de infraestructura<sup>44</sup>.

En Cotopaxi, sin embargo, todo apunta a que las instancias y herramientas de gobierno territorial han funcionado de manera más intermitente, más errática y menos institucionalizada. Las evidencias de

---

<sup>43</sup> Y al parecer no es la única. Lo atestigua la actual controversia sobre la construcción de un “templo del sol” en la parte alta de la ciudad.

cambio en las pautas de inversión pública, orientadas a promover programas de desarrollo estratégico antes que pequeñas obras de infraestructura física, son también menos claras y más recientes<sup>45</sup>. Es decir, el Consejo Provincial



sigue sin tener capacidad instalada para proponer su propia metodología de intervención en el desarrollo o sus propias prioridades de acción. Además, han existido menos oportunidades de coordinación de proyectos de desarrollo, que, como resultado de ello, están menos articuladas que en Cotacachi. Entonces, la capacidad de influencia del movimiento social sobre las pautas de desarrollo territorial es también menor.

Las bases del movimiento indígena son perfectamente conscientes del problema y también las propias autoridades. La demanda de un cambio en las prácticas presupuestarias existe. Las mujeres dirigentes de organizaciones de base del MICC reconocen la importancia de contar con las obras del Consejo Provincial, pero también establecen claramente sus límites:

*Sí, tenemos nuestros concejales, nuestro Prefecto, nuestro Presidente de la Junta Parroquial, (pero) como que siempre estamos enfocados a una cosa pequeña y no a un proyecto macro que beneficie a todos. Si es una canchita comunal, si es una casa comunal, que me den una cocina comunitaria, pero sin embargo,*

<sup>45</sup> En el Anexo, hacemos un breve análisis presupuestario. Al final presentamos unos gráficos de correlación entre inversiones públicas por parroquias en Cotacachi y Cotopaxi y los porcentajes de votación a favor de Pachakutik en elecciones de alcalde (Cotacachi) y Prefecto (Cotopaxi) así como los porcentajes de abstención en las elecciones de 2004. Aunque todavía se deben hacer varios ensayos más sofisticados (son provisionales), no se observan correlaciones discernibles entre uno y otro fenómeno: votos y obras; las dos correas visibles que atan las relaciones clientelares.

*no vemos las necesidades prioritarias, por ejemplo si no hay letrización en toda la comunidad no lo ven eso, o si no tienen agua, como que dicen “no pues, el agua no es importante”<sup>46</sup>*

Como sugiere este testimonio: la persistencia de las obras pequeñas es doble; refiere a la lógica del dirigente, que debe dar a todos; y la lógica de las bases que demandan algo, aunque no sea prioritario. Los propios talleres parroquiales que se hicieron en 2001 para el primer ensayo de “presupuesto participativo” arrojaron la misma conclusión: en las bases se demandaba pequeñas obras de infraestructura antes que programas de desarrollo. El propio VIII Congreso del MICC realizado en julio de 2005 reafirma el mismo problema en una de sus resoluciones:

*Que haya una política de inversiones tanto de los Consejos Municipales como del Consejo Provincial en obras productivas (...) Realizar, un plan de reactivación productiva a nivel de la provincia<sup>47</sup>*

Esto es, cambiar el papel del Consejo Provincial y de los municipios. En el fondo se está reafirmando lo que estaba en el Plan Provincial de 2002, pero al reafirmarlo, prueba que no se ha logrado hacerlo: va con retraso. Otros altos dirigentes provinciales también lo resaltan:

*Todos los gobiernos locales han caído en lo mismo hacer obras, obras y obras y hoy recién en la reelección el Prefecto dice: voy hacer algo que no sean obras; la alfabetización, eso puede ser alternativo (...), y no es una obra que voy a ver parada porque lo que el tradicionalismo lo que obliga es hacer una obra que sea visible para conseguir votos, pero la alfabetización no es una pirámide, ni [la] vamos a ver: es intangible<sup>48</sup>*

Entre las mujeres, por ejemplo, este problema se identifica con la “politiquería”:

---

<sup>46</sup> Documento 1.8 de la bibliografía.

<sup>47</sup> Documento 1.11 de la Bibliografía.

<sup>48</sup> L.T., Latacunga, en Corral y Corral (2005).



*Para mí el concepto de politiquería (es)...que ya la gente no hace las cosas por bien o provecho para la comunidad sino por bien y provecho personal primero, y después por bien o provecho de un grupo pequeño o minúsculo, entonces manipula incluso leyes o fórmulas políticas, las manipula para ellos salir en ventaja y así queda como siempre relegada otra vez la gente... (...) La politiquería es (que) la persona ... viene en campañas electorales...y dice “compañeras yo les voy a dar esto, esto, esto y esto”... yo en las campañas que pasé, decía “sí, usted me dice que me va a dar esto, esto y esto ¿cómo me lo va a dar, con qué me lo va a dar? Entonces...la politiquería es precisamente la mentira... (...) Y veo que ha debilitado muchísimo las organizaciones porque han entrado muchos politiqueros a ofrecer ...con harina, con arroz, con tantas cosas y hay veces, como decía alguna de las compañeras, hay veces que el hecho de vivir en la pobreza le obliga (a la gente) a coger, no?”<sup>49</sup>*

Mentira, privilegio personal, debilitamiento de organizaciones y relaciones clientelares. Esas son las prácticas que dentro y fuera del MICC se identifican como los costos de la participación en el gobierno.

Al margen de sus resultados estrictamente económicos, décadas de proyectos de desarrollo parecen haber dejado otra herencia perdurable. La participación de las mujeres ha sido decisiva en el funcionamiento de estos proyectos<sup>50</sup>. En el grupo focal que hicimos en Latacunga en septiembre de 2005 (pero es solo un testimonio entre muchos), las dirigentes mujeres de nivel medio señalaron la importancia crucial de “tener dinero propio” y de participar en organizaciones productivas, para reforzar su autonomía y autoestima. Los proyectos productivos han sido fundamentales para ganar espacios dentro de la organización, de la comunidad e incluso de la familia<sup>51</sup>. Este aumento de la presencia

---

<sup>49</sup> Documento 1.8 de la bibliografía.

<sup>50</sup> Ver Deere y León (1999 y 2000) para el país y América latina; Granda (2005) y Larrea (2005), para Cotacachi; Larrea et al (2002), para Cotopaxi.

<sup>51</sup> Estas mujeres son perfectamente conscientes del “machismo” que existe en las organizaciones y en las comunidades indígenas. En ningún caso hemos encontrado que lo justifiquen mediante referencias

femenina en las organizaciones se ha visto reforzada por la obligación legal de presentar hasta el 40% de las candidatas mujeres a los puestos de elección popular. Los avances son visibles, pero no alcanzan todavía para cambiar las opiniones tradicionales en las zonas indígenas: tanto en Cotacachi como en Cotopaxi es donde mayores opiniones favorables existen a la idea de que las mujeres no deberían trabajar ni participar en organizaciones para no descuidar el hogar (Ospina et al 2005, 2005a).

En Cotopaxi, según refieren varios estudios y los testimonios de un grupo focal reunido en septiembre de 2005, la constitución de las mujeres como actoras sociales y sujetas autónomas ha estado ligada a varios procesos. El primero, la auto-organización. La migración de los varones es otro factor que las catapultó a las dirigencias. Alcanzar educación y capacitación también ha sido básico para los liderazgos femeninos. Pero las nuevas dirigentas indígenas que incursionan en los espacios de la organización o de la institucionalidad pública, aún no cuentan con una masa crítica de mujeres que las acompañen y equilibren las relaciones desiguales de poder. Los testimonios del grupo focal revelaron que, aunque existe una sólida elite de dirigentas, aún queda mucho por hacer para que las mujeres de base, que son la mayoría, reconozcan su propio poder (documento 1.8 de la bibliografía).

Seis ejes han sido relevantes para las mujeres en la construcción del gobierno territorial en Cotacachi. El primero es la salud, donde la UNORCAC jugó un rol importante al inicio con su programa Jambi Mascaric (Buscando Salud), vinculado a los encargos tradicionales de las mujeres indígenas y que presta servicios con promotoras y parteras comunitarias, yachacs y curanderos (Borja 1998). Posteriormente, al asumir competencias descentralizadas (2005), el Municipio desarrolló un programa modelo de atención en salud, basado en la promoción y prevención, con énfasis en salud sexual y reproductiva y en el combate

culturales a la complementariedad *kari - warmi*. Ver Documento 1.8 de la bibliografía. Ver también el testimonio de B.P. en Patután, Documento 1.6 de la bibliografía. Ver también los testimonios de dirigentas mujeres del MICC (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003: 29-31, 88-100, 153-60 y 166-202).

a la mortalidad de mujeres y niños. Una segunda línea, trabajada a partir del año 2002, es la prevención y enfrentamiento de la violencia intrafamiliar y sexual con el proyecto de Desarrollo Integral para la Mujer y la Familia (Municipalidad y Coordinadora Cantonal de Mujeres). La tercera línea es la reforma del mercado municipal, cuyas comerciantes y usuarias son en su mayoría mujeres. Fue importante convertirlo en una empresa mixta con eficiencia y calidad (acabar los problemas sanitarios en el expendio de carnes, en la venta de alimentos, instalar una gestión administrativa y mercantil diferente), que incursiona en el trueque y en el comercio justo<sup>52</sup>. El cuarto eje ha sido la alfabetización, en especial de mujeres, una demanda largamente sostenida por la UNORCAC. El proyecto Yo Sí Puedo, ejecutado con la cooperación del Gobierno de Cuba, convirtió a Cotacachi en el primer “territorio libre de analfabetismo” del país (pasó del 22,3 a 3,4% de la población de 15 años y más, la mayoría mujeres), ejemplo que está siendo emulado por 22 municipios ecuatorianos, entre ellos 4 de Cotopaxi. El quinto eje es el de la participación política y del proceso de planificación participativa. La participación pública de las mujeres sube en el proceso. Si en 1996 sólo una mujer fue electa concejala, en el 2000 se eligieron tres mujeres –entre ellas Magdalena Fueres, la primera mujer indígena que accede a una concejalía— mientras en el 2005 cinco de las siete concejalías fueron a manos de mujeres. El sexto eje, finalmente, ha sido la lucha ambientalista (contra la minería) y las experiencias de producción alternativa. Según Alicia Granda estas iniciativas reflejan que “el reto para un cantón ecológico como Cotacachi es organizar un paradigma de desarrollo propio”. Aunque pocas iniciativas económicas obtienen rentabilidad (es el caso del café orgánico y en menor medida de la cabuya), en parte porque muchas veces no se plantean lógicas comerciales o de acumulación sino lógicas de beneficio social, en ellos, las mujeres tienen muy alta participación y su autonomía se ve reforzada<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Hay que decir, sin embargo, que en la actualidad las controversias sobre el manejo del mercado son mucho mayores y varios actores locales se preguntan si en su práctica realmente se conservan sus propósitos originales.

<sup>53</sup> Para esta sección fue fundamental la entrevista con Patricia Espinosa.

En síntesis, tanto en Cotopaxi como en Cotacachi hubo más recursos en manos de los gobiernos locales para atender las necesidades de la población y los proyectos considerados prioritarios. En Cotacachi, más que en Cotopaxi, el proceso logró coordinar la inversión internacional externa de la cooperación al desarrollo. Todo ese esfuerzo permitió mejoras percibidas por la población en servicios básicos y en el *stock* de infraestructura social. Las estrategias estrictamente económicas, sin embargo, han escaseado y la población percibe menos cambios positivos en ese campo. Los principales datos de la evaluación están en pie. Resta explicarlos.

# Explicaciones

¿Cómo explicar estos resultados parcialmente similares y parcialmente contrastantes en las dos zonas de estudio? Es preciso empezar diciendo que no son dos casos comparables. No sería justo compararlos como si los desafíos que plantean fueran iguales. Cotacachi lleva 10 años, mientras Cotopaxi lleva solo 5; Cotacachi es más pequeño (un municipio) mientras que Cotopaxi es una provincia más compleja con diez veces más población y con mayor extensión. Las dificultades de construcción de un proyecto político viable y una identidad territorial que lo sostenga son definitivamente mayores en Cotopaxi y por tanto las evaluaciones deben considerar esos factores. El interés es otro: una mirada contrastada entre las dos experiencias, más que servir para hacer una “competencia” sobre quién avanzó más, sirve para resaltar las variables estructurales que favorecen o dificultan los cambios que el movimiento indígena se propuso alcanzar tanto a escala municipal y regional como nacional.

Varios factores del contexto influyen en la modestia de los logros en temas económicos en ambos casos. El primer factor es que el ambiente de políticas económicas nacionales no es particularmente favorable. Las causas de las dificultades en los progresos económicos se relacionan con obstáculos sobre los cuales los gobiernos locales no tienen control ni capacidad para enfrentar. A partir de 1982, el prolongado período de crecimiento económico experimentado por el Ecuador a partir de la post-guerra, impulsado inicialmente por el auge bananero, posteriormente por la sustitución de importaciones y finalmente por el “boom” petrolero, llegó a su fin. En un contexto caracterizado por

el peso abrumador de la deuda externa, la inestabilidad provocada no solamente por sucesivos desastres naturales (El Niño en 1983 y 1998, el terremoto de 1987), sino también por la crisis financiera de 1999 y las caídas en los precios del petróleo en 1986 y 1998, las políticas de ajuste estructural y promoción de exportaciones no han logrado siquiera restablecer el crecimiento económico, de forma que en la actualidad el ingreso por habitante es comparable al de hace 24 años. Las condiciones sociales se han afectado también por la tendencia a una mayor desigualdad social, el aumento de la pobreza y el deterioro de las condiciones de empleo (Larrea 2006: 1).

Mientras en la lucha por el respeto intercultural y la democracia participativa existen incentivos positivos del contexto, para la transformación económica hay que bregar desesperadamente contra la corriente. Las reformas liberales de las economías no están precisamente diseñadas para favorecer a las economías campesinas, las regiones empobrecidas o a los sectores sociales en desventaja estructural. La tarea económica escapa ampliamente no solo a las atribuciones y habilidades tradicionales de los gobiernos locales, sino a las fuerzas sociales condensadas en el movimiento indígena. No es una tarea para la que basten sus solas fuerzas ni para la que tengan propuestas tan claras como para la democracia o el respeto. Adicionalmente la dolarización de la economía ecuatoriana ha asestado un golpe muy fuerte a la competitividad de las artesanías de cueros de Cotacachi (por eso el 35% de los habitantes urbanos dicen que su situación económica empeoró, mientras el promedio del municipio es 23%) (Ospina et al 2005).

Un segundo factor es que el formato de gobierno territorial de Cotacachi tiene como eje a la autoridad municipal. Las competencias legales, la capacidad técnica y las tradiciones de relación con la gente (que está acostumbrada a “demandar” infraestructura y no programas de desarrollo económico a los municipios), conspiran contra la capacidad del proceso participativo para intervenir en la economía, especialmente en las “economías de la riqueza”, es decir, en aquellas actividades que involucran a poderosos agentes económicos nacionales. Como dice John Cameron (2003: 184) en las conclusiones de su estudio:

*Sin embargo, gobiernos municipales que operan en tales contextos [de desigualdad en la distribución de tierras y otros recursos] tienen poca capacidad para regular o imponer tasas a poderosas elites locales y solamente pueden funcionar como pequeñas islas participativas en medio de océanos de grandes desigualdades económicas y de poder. La capacidad de los municipios rurales para promover y regular los procesos de desarrollo local es dependiente de un balance favorable de relaciones de poder locales, que en las zonas rurales recaen ante todo en patrones equitativos de tenencia de la tierra y en poderosas organizaciones campesinas e indígenas (traducción propia)*

La situación es peor en el caso de los gobiernos provinciales. Aunque tanto municipios como Consejos Provinciales son instituciones que se han dedicado a obras públicas de infraestructura mucho más que al desarrollo, los municipios parecen más “adaptables” que los Consejos Provinciales a las nuevas funciones propuestas. Tienen más presupuesto, más herramientas legales para captar recursos propios, una mayor tradición de manejo de empresas y servicios públicos (agua, alcantarillado, manejo de desechos), lo que ha obligado a sus funcionarios a enfrentar el trabajo de la “administración” mucho más que en los consejos provinciales, donde la gestión de construcciones ha sustituido al trabajo de planificación.

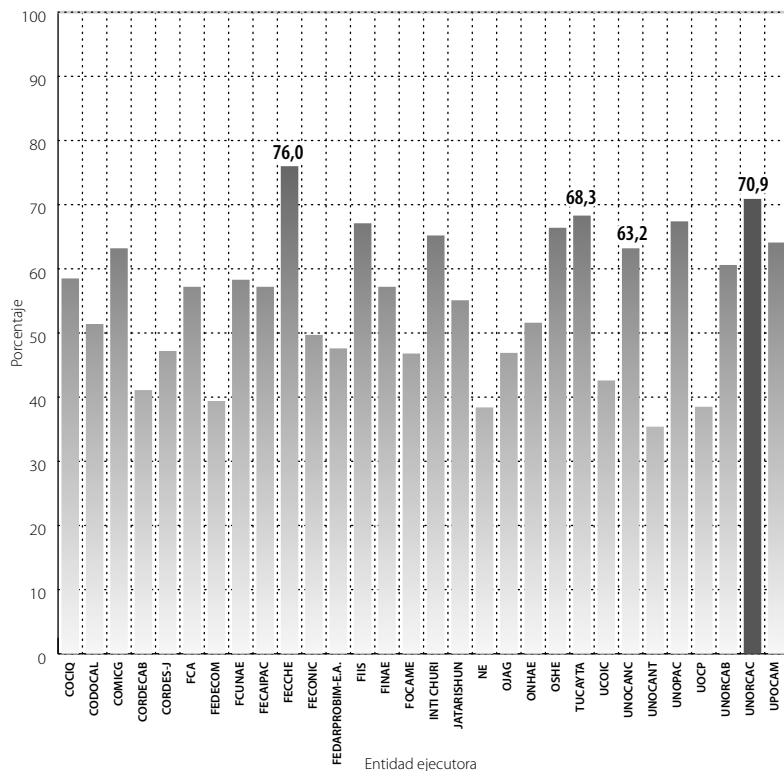
Pero esto no basta. Al inicio de la investigación suponíamos que las instancias democráticas de gobierno territorial, al fortalecer la capacidad coordinada y concentrada de nuevos actores locales, podían aumentar la eficiencia de políticas de desarrollo económico. ¿Por qué ha sido tan difícil? Hay que hacer un análisis del *sustrato subyacente* de las diferencias, esto es, las condiciones específicas de cada movimiento social, de cada organización indígena y su inserción dentro del conjunto de relaciones de poder de la localidad. El caso de Cotacachi, donde los avances son mayores, ofrece un buen ejemplo del primer argumento que queremos desarrollar.

Si el municipio tiene poca experiencia en la gestión y promoción de programas de desarrollo económico, en cambio, la UNORCAC tiene lustros de esfuerzos en el tema (aunque con resultados a veces limitados). En la reciente sistematización de experiencias productivas en Cotacachi (Granda 2005: 21-2) al menos 13 de las 45 experiencias analizadas fueron manejadas por la UNORCAC. De hecho en la última evaluación disponible sobre las capacidades en ejecución de proyectos económicos de las organizaciones indígenas, la UNORCAC es una de las tres OSG, junto a la Tucayta de Cañar y la FECCHE de Esmeraldas, que mayor fortaleza tiene en el manejo de proyectos de desarrollo y gestión económica<sup>54</sup>.

► Síntesis de los resultados de medición de las capacidades institucionales de 30 organizaciones

Puntajes por grupos, según entidad ejecutora porcentaje horizontal

Fuente: Tomado de Larrea (2002: 5)



<sup>54</sup> Un análisis más detallado de los límites y potencialidades de las OSG, partiendo de metodologías similares a las usadas en el estudio de F. Larrea, puede encontrarse en Carroll (2002), especialmente los trabajos sobre la Tucayta (Martínez 2002a: especialmente 183-6) y sobre la UNORCAC (García 2002).



La posibilidad de pasar de proyectos micro – locales de desarrollo a estrategias territoriales (vg. municipales) de desarrollo parecería depender del involucramiento de la UNORCAC en un proceso participativo que incluye a todo el municipio y no solamente a las zonas del municipio donde están sus bases directas (la zona rural andina). Sus lazos con las experiencias productivas y organizativas de Intag son importantes y crecientes. La UNORCAC es una de las principales impulsoras de la experiencia y también un actor institucional que nadie puede ignorar. Desde el inicio de la experiencia mantiene al menos un concejal propio. Todas las decisiones importantes tienen que tomarse con el conocimiento, al menos, de la organización. En todos estos sentidos, la UNORCAC es un puntal fundamental del proceso.

Pero su participación en la AUC no puede considerarse entusiasta. Asiste a las Asambleas pero participa poco; sus actividades e iniciativas están lejos de conducir las principales orientaciones del proceso; la coordinación se ha vuelto pesada y difícil. Por ejemplo, en la X Asamblea de octubre de 2005 en la mesa en la que se discutía la “producción” la participación de la UNORCAC fue fundamental y decisiva; pero el Comité permanente de Producción de la AUC no funciona regularmente y la participación de la UNORCAC en las otras dimensiones del proceso territorial es bastante menos protagónica. ¿Qué efectos sociales y políticos tiene este alejamiento parcial?

La AUC ha alentado o apoyado varias inversiones en actividades productivas en todo el municipio. Pero no ha podido articularlas en una “red” de actores económicos o en un diseño económico suficientemente integral. Los lineamientos que existen, por ejemplo, “comercio justo”, “producción limpia” y “turismo comunitario o ecoturismo”, no son especificaciones suficientes. Hay que resolver modelos territorialmente diferenciados, con la particularidades y viabilidad en Intag, la zona urbana y la zona rural andina; manejar mercados específicos, especialmente el desarrollo de un mercado interno; resolver sistemas de comercialización y clarificar sus encadenamientos con el ambiente económico regional y nacional (J.C. Cotacachi, 15 de febrero de 2006). Además, esas actividades productivas han sido apoyadas (con cierto

éxito económico local) de manera mucho más decisiva en Intag que en la zona andina, donde se ha respetado la autoridad territorial de la UNORCAC. Lo que hace la UNORCAC respecto a la economía pertenece a su patrimonio particular, y no está claramente integrado al proceso de gobierno territorial de Cotacachi. Como corolario, lo que la AUC puede aprender en economía está limitado por esta ruptura y lo que la UNORCAC puede aprovechar de la coordinación política territorial también se resiente.

El argumento que sostenemos es que tanto en Cotacachi como en Cotopaxi, además del contexto económico de liberalización que no favorece a las regiones campesinas y sobre el cual los gobiernos locales tienen poco control, las limitaciones de las alianzas políticas que sustentan los procesos participativos han reducido las oportunidades para crear estrategias eficientes de desarrollo territorial. Hay que volver sobre la naturaleza del poder local. Hay que situar las herramientas de gobierno territorial formal (la AUC, los Comités, etc.) en el marco de las relaciones reales de la localidad.

## Poder

En Cotacachi el proceso empezó con la invitación que la UNORCAC hiciera a Auki Tituaña para postularse a la alcaldía del Municipio en 1996. Tituaña acababa de regresar de Cuba, donde estudió economía, y nunca había participado activamente en organizaciones rurales. Era un indígena urbano, miembro de grupos culturales que reivindicaban no solo las costumbres andinas sino las mismas denominaciones: adoptó el nombre del hijo del último inca, el principal exponente de la nobleza cuzqueña en Quito durante el siglo XVI. Los dirigentes de la UNORCAC, provenían de una vertiente política distinta. Ligados por años al Partido Socialista Ecuatoriano, decidieron apoyar un movimiento naciente que generaba expectativas y al que les unían muchos lazos pero del que no formaban parte. La presencia de un indígena urbano, ligado a actividades comerciales, con estudios universitarios en el extranjero y con imagen de intelectual, tenía más oportunidades

electorales. Tituaña terció en las elecciones seccionales por esta alianza y ganó muy ajustadamente.

Teniendo como antecedente un largo proceso de transformaciones estructurales en el sector agrario, los indígenas participaron en una alianza con sectores de Intag y grupos medios progresistas urbanos. Esta alianza logró diseñar un proyecto democratizador que se expresa en el proceso participativo. Ese proyecto busca que el Municipio supere su rol tradicional en la dominación étnica y en la representación de los estrechos intereses de las elites urbanas. Quiere representar de manera amplia a intereses mestizos e indígenas, urbanos y rurales. Este cambio se ha legitimado por vía electoral pero también por un amplio proceso de participación en donde se construye un imaginario de igualdad y de derechos que modifica los factores de discriminación étnica.

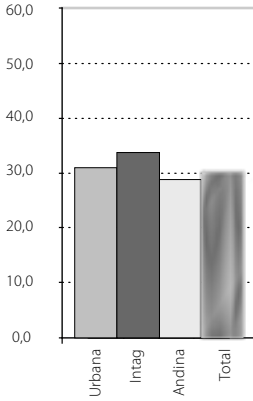
Al avanzar en el proceso del gobierno local, sin embargo, las distancias se han mantenido y en ocasiones se han acrecentado entre la dirigencia de la UNORCAC y la del proceso participativo. La UNORCAC se encuentra en esta disyuntiva: sus bases apoyan tanto a la propia organización (todos los datos muestran el más alto nivel de confianza en la UNORCAC por parte de sus propias bases) como al Alcalde, frente al cual los dirigentes, en cambio, tienen más distancias, aunque sin romper completamente. Es lo que parecen refrendar los datos de las encuestas de opinión pública (ver gráficos siguientes). Las bases de la UNORCAC no reconocen la misma importancia a la AUC, donde, en cambio, se concentran las expectativas de los sectores urbanos y mestizos que apoyan la experiencia. Los pobladores indígenas de la zona andina del municipio tienen mayor confianza en la institución municipal que en la AUC, a la que conocen menos<sup>55</sup>. Mientras tanto, entre los habitantes de la ciudad y de Intag, la situación es inversa. En el área urbana del cantón existen opiniones mucho más divididas sobre el proceso participativo, sobre el alcalde y sobre la AUC: allí se concentran tanto los opositores como los apoyos más activos de la experiencia.

---

<sup>55</sup> Sobre la confianza escindida de las bases de la UNORCAC entre la organización y el municipio, hubo varios episodios que lo sugerían en las comunidades del área rural andina durante el trabajo de campo (Santillana 2005: 6 y 11, 8 de junio y 9 de septiembre).

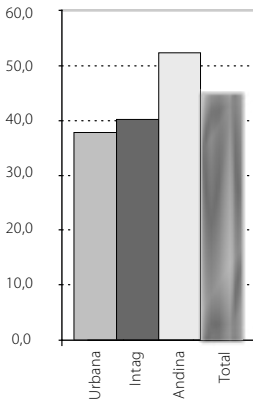
► Índice de confianza institucional en la Asamblea Cantonal

Fuente: Ospina et al (2005)



► Índice de confianza institucional en el Municipio

Fuente: Ospina et al (2005)



La ruptura en esta relación política también puede ser vista en el área productiva. Una indicación es las diferencias en la forma en que las organizaciones que ejecutan los proyectos alternativos en las tres zonas se relacionan con la AUC. La UNORCAC, a diferencia de la DECOIN o la Federación de Barrios, no surge del proceso participativo de la AUC sino que data de 1978, y esto le hace concebir a la AUC como un espacio de representación política donde se conocen otras experiencias, pero en ningún caso, en ninguna de las entrevistas, la AUC es el espacio de coordinación ni de diseño conjunto de los proyectos (Santillana 2005:6).

Estas evidencias indican que existe un sector de clases medias urbanas progresistas de la ciudad de Cotacachi (funcionarios, técnicos, profesores, pequeños comerciantes) que tiene gran importancia en la alianza con el sector de indígenas urbanos que Auki Tituaña representa personalmente. Estos sectores han anudado una importante

alianza práctica con organizaciones ecologistas y colonos rurales de Intag así como con apoyos variados de la cooperación internacional. Esta alianza se expresa ante todo en la estructura y funcionamiento de la AUC (y su relación con el Municipio), mientras que las bases indígenas y rurales de la UNORCAC reconocen ante todo la actividad del municipio y de su alcalde, pero se identifican mucho menos con las “instancias participativas” creadas por el proceso. Esas instancias han servido para integrar en la alianza a los grupos mestizos. Esos parecen ser los contornos de la alianza política local que sostiene el proceso.

En Cotopaxi, la muerte de los espacios de concertación amplía también debe explicarse en términos de las alianzas sociales existentes: se

ha producido la defección progresiva de los actores iniciales del proceso. Al inicio, los principales actores convocados a participar en la construcción del gobierno provincial fueron cuatro: las instituciones del Estado central a nivel local, las Juntas Parroquiales, el MICC y las ONG. La ausencia más llamativa fue la de los empresarios y los partidos de oposición, fundamentalmente urbanos. Otros sectores actuaron de forma más intermitente como los colegios de profesionales. La participación actual de las Juntas Parroquiales es muy variable por sus distintas configuraciones políticas dependientes de las elecciones: en tal virtud su participación fue intermitente y esporádica. Las instituciones del Estado central, con un compromiso inicial más bien débil, se debilitaron aún más en la coyuntura del gobierno de la Sociedad Patriótica (2003 – 2005), luego de un momento inicial de interés. En síntesis, el núcleo “duro” de la alianza inicial fueron las ONG, el MICC y el Consejo Provincial. Ese núcleo se deshizo. El MICC tiene dificultades y temores para mantener soldada esa alianza con sectores urbanos de la provincia. Abrir la participación social supone ceder poder a instancias que no son el propio MICC ni el movimiento indígena, sino espacios de concertación más o menos amplios sobre los que no se tiene un control suficiente. La opción ha sido integrar a todos los interesados en el propio MICC.

Entre la mayoría de las ONG prima actualmente una sensación de decepción. Sus críticas refieren a que el gobierno provincial no muestra señales suficientemente convincentes de que está promoviendo un gobierno verdaderamente alternativo. ¿Cuáles son esas señales ausentes? No observan un cambio en los mecanismos clientelares de asignación de recursos presupuestarios del Consejo Provincial. No observan resultados prácticos de las discusiones de orientaciones programáticas que se hacen en los espacios participativos. Hay un divorcio entre esos lugares de debate y las prácticas usuales de todas las instituciones. No observan un cambio significativo o relevante en el tipo de intervenciones del Consejo Provincial: sigue dedicado a infraestructura irrelevante sin apuntar a programas de desarrollo. Ellas han seguido haciendo sus actividades normales en el campo, con sus proyectos específicos, pero no están coordinadas al proceso de gobierno alternativo.

Tal vez el caso más cruel de la desvinculación entre proyectos de desarrollo y las políticas provinciales sea el de PRODECO<sup>56</sup>. No se trata propiamente de una ONG, pero presentaba todas las condiciones iniciales apropiadas para que sus intervenciones fueran percibidas por la gente como parte integrante del proceso de gobierno provincial alternativo. Hubiera podido ser la “cara productiva y de desarrollo” de las intervenciones concretas del proceso participativo. El director ecuatoriano de PRODECO no solo es un intelectual indígena relevante en el MICC, sino que fue uno de los principales facilitadores del PPDC. ¿Por qué no fue posible un acuerdo de coordinación mayor? Al parecer las normas de procedimientos contractuales de PRODECO son muy rígidas y también sus procedimientos internos de toma de decisiones sobre inversiones y acciones de desarrollo. Además, la Directora europea se opuso constantemente a una articulación de las acciones del proyecto al proceso político provincial: luchó por mantener la independencia no solo frente al Consejo Provincial sino incluso de las actividades en el campo respecto al MICC y de las OSG. Las reuniones del proyecto en las comunidades, por ejemplo, excluían a los dirigentes de OSG e incluso a los presidentes de Cabildo: solo podían participar los beneficiarios directos de las obras. Su práctica rechazó tajantemente toda implicación política de sus actividades productivas. El resultado final fue que solo en muy contadas ocasiones se co-financiaron o se coordinaron obras de interés productivo o social con el fin de potenciar las intervenciones tanto del Consejo como del Proyecto. Por esas razones, el más grande proyecto de cooperación internacional que haya tenido la provincia, un proyecto concebido y alentado por el propio movimiento indígena, no tuvo ninguna relación estrecha con el proceso político provincial ni con el fortalecimiento de las organizaciones étnicas. Cada cual marchó por su cuenta<sup>57</sup>. La coordinación de las intervenciones de la cooperación internacional, que

---

<sup>56</sup> Proyecto de Desarrollo de Cotopaxi, financiado por la Unión Europea por tres años y 5 millones de dólares, fue inicialmente formulado para atender a las poblaciones afectadas por el sismo de Pujilí en 1996. Formulado primero por la Iglesia Católica, terminó siendo negociado por el MICC con el apoyo del CODENPE y el gobierno nacional (PRODECO 2005).

<sup>57</sup> Las entrevistas que atestiguan esta deriva son varias. Por ejemplo, A.T. y C.V., abril, mayo y junio de 2005. Una opinión fuertemente contraria al respecto es la de M.M., dirigente indígena de la oposición al MICC, Latacunga, 23/08/2005.

aparece como un gran logro en Cotacachi, ha resultado mucho más ardua en Cotopaxi.

Esta ambivalencia en los modos de participación ha hecho difícil y tumultuosa la forja de alianzas políticas estables entre actores rurales y urbanos en Cotopaxi. El resultado ha sido que el MICC está mucho más solo en el control del proceso provincial. Esta soledad tiene una historia anterior. Desde que en 1996 el MICC empezó a participar electoralmente, ha rehusado formar una organización político – electoral independiente del aparato organizativo del Movimiento. El Pachakutik, que en otras provincias tiene una organización autónoma, en Cotopaxi está encabezado por el dirigente de organización del MICC<sup>58</sup>. Varios sectores urbanos o campesinos de zonas no indígenas que deseaban participar en las elecciones en apoyo al proceso político dirigido por Pachakutik, no podían participar ni ser candidatos: si no eran parte del MICC no podían formar parte de Pachakutik. Esto llevó a que el MICC “abriera” su militancia interna. Desde entonces se aprecia un proceso de crecimiento rápido de las organizaciones miembros. Luego del Congreso de 2005 existen 31 organizaciones de segundo grado reconocidas como filiales del MICC, mientras en 2002 llegaban a 21. Esto tiene que ver tanto con los esfuerzos del MICC por mantener el control político del proceso como por sus intentos de canalizar mediante la organización los principales recursos y beneficios materiales de las inversiones provinciales. El mecanismo existente para acceder a la participación plena dentro del proceso de gobierno provincial es incluirse dentro de la organización indígena<sup>59</sup>. Los casos más importantes son sin duda la organización Llacktakunga (formada en los alrededores de la ciudad de Latacunga y tres de cuyos militantes actualmente son consejeros y gobernador de la provincia) y la organización de La Maná. En ninguno de estos dos casos la base organizativa, aunque formalmente se presenta como OSG, corresponde a la tradicional pirámide que lleva desde los Cabildos hasta la federación provincial.

<sup>58</sup> Esto está ratificado en los reglamentos del MICC aprobados en 2003 (MICC 2003).

<sup>59</sup> Según la encuesta de opinión pública realizada en octubre, 18% de los entrevistados dijeron pertenecer al MICC. Si esto fuera representativo de la situación provincial, aproximadamente 35.000 personas adultas serían actualmente miembros de la organización (Ospina et al 2005a).

En síntesis, en ambas zonas las alianzas políticas y sociales que sostienen la experiencia sufren de limitaciones análogas por razones diferentes. En Cotacachi la organización rural y sus aliados urbanos se mantienen unidos aunque distantes; en Cotopaxi la organización indígena permanece sola en el control del proceso, con aliados intermitentes y puntuales pero sobre todo, integrando internamente a algunos de quienes podrían ser sus aliados. En cierta forma el éxito de Cotacachi en promover la organización de quienes no lo estaban antes de 1996 (mujeres, clases medias, pequeños comerciantes, barrios) resta peso político relativo a la UNORCAC al tiempo que hace visible la variedad de sujetos sociales que forman la experiencia. La constitución de verdaderos sujetos autónomos en Cotopaxi es menos evidente y todo parece concentrarse mucho más en la propia organización indígena. El éxito de Cotacachi en integrar más grupos que se fortalecen, parece desplazar lenta y parcialmente a la UNORCAC, mientras que la integración de mayor variedad de grupos sociales dentro del MICC, agudiza sus tensiones internas y debilita su capacidad de orientar el proceso provincial.

Pero la concentración de la voluntad de los actores no lo es todo, ni depende exclusivamente de la voluntad de concentrarla. Las organizaciones se enfrentan a prácticas heredadas de una larga historia. Las alianzas locales exitosas o fracasadas deben enfrentar estructuras sociales y de poder muy antiguas.



## Ecología social de la participación política

En términos más generales y teóricos, hay que situar los procesos de gobierno territorial estudiados en el contexto de los sistemas realmente existentes de toma de decisiones políticas. La negociación entre los intereses de los actores dominantes y los actores subordinados en un territorio dado siempre ocurre en el marco de relaciones históricas de poder y tradiciones políticas. Nuestra investigación ha identificado tres “modelos ideales” de negociación tradicional de toma de decisiones sobre el territorio y su desarrollo: el *clientelismo*, el *corporativismo* y la *ciudadanía*<sup>60</sup>. Las herramientas de gobierno territorial imaginadas por el movimiento indígena ecuatoriano se sitúan en el marco de los balances en el uso histórico de estos tres modelos de relación entre actores.

Los tres modelos pueden servir a muy diferentes proyectos políticos y económicos. Sin embargo, las relaciones clientelares son dominantes como patrón tradicional de toma de decisiones y suelen ser menos apropiadas para la promoción de un desarrollo económico alternativo del territorio que supere las desigualdades y la pobreza. El corporativismo y la ciudadanía, en cambio, ofrecen mayores posibilidades de definir prioridades territoriales, políticas estables y compromisos firmes de los actores en función de objetivos comunes. Los casos de los procesos de gobierno territorial en Cotacachi y Cotopaxi muestran un intento de desplazamiento desde modelos de toma de decisiones fundadas en relaciones clientelares hacia la toma de decisiones fundadas en relaciones corporativas o ciudadanas. Gran parte del “éxito” o el “fracaso” de las experiencias deriva de la evaluación que se haga de los logros en este desplazamiento.

---

<sup>60</sup> *Clientelismo*: las decisiones sobre inversiones y acciones de desarrollo toman la forma de un intercambio de favores altamente asimétrico entre un “patrón”, por un lado y, por otro, individuos o grupos familiares; en un sentido fluyen obras y bienes, en el otro sentido fluye la lealtad política. *Corporativismo*: el reparto de favores, obras y servicios se hace a través de organizaciones, de colectivos organizados, que se convierten en los interlocutores privilegiados de las políticas públicas. *Ciudadanía*: el reparto de inversiones se basa en la noción de “derechos” y tiende a privilegiarse la relación individual según la cual cada persona tiene exactamente los mismos derechos que cualquier otra.

El énfasis en la representación colectiva y de organizaciones en detrimento de la representación de individuos hace pensar que podríamos asistir al fortalecimiento de una noción de democracia “corporativa” o “neocorporativa” antes que “ciudadana”. No se trata de una exclusión absoluta, sino de un énfasis. Los mecanismos liberales de la democracia ciudadana siguen existiendo, como las elecciones regulares, el debate público y la competencia abierta de opciones políticas enfrentadas. Esta democracia “neocorporativa” puede tener su origen en tradiciones políticas de izquierda pero también en la referencia indígena a la “comunidad” y los valores de la democracia colectiva directa antes que representativa: “mandar obedeciendo”. Esto hace referencia a la práctica democrática más notable y más resaltada en los estudios disponibles sobre las comunidades: el control sobre los electos, la rendición de cuentas, la obligación de responder a sus mandantes. Pero también al hecho que sea en su versión formal (los “cabildos”), sea en su versión informal (el grupo de “parientes” ligados por lazos de ayuda mutua e intercambios físicos y simbólicos), la base comunitaria no es el individuo sino la familia. Este es, más allá de las figuraciones ideológicas, el sustento práctico de la organización “corporativa” de la democracia en las organizaciones indias.

En algunas concepciones clásicas sobre el corporativismo, el intercambio político excluye las nociones de “derechos” y “obligaciones” inherentes a las teorías de la ciudadanía<sup>61</sup>. Sin embargo, la práctica de las instancias participativas en Cotacachi y en Cotopaxi así como la propia lucha del movimiento indígena pone mucho énfasis en el ejercicio pleno de “derechos” (derechos de los niños y jóvenes, de las mujeres, de indígenas y negros, el de todos a ser consultados y participar, etc.). En tal sentido, las prácticas (neo) corporativas y el ejercicio de *derechos* no están necesariamente reñidos, al menos no de manera perceptible. Tampoco faltan referencias a las “obligaciones”. De hecho, las prácticas comunitarias suelen suponer que todas las formas de participación y también los intercambios de trabajo, bienes o de prestigio, son

---

<sup>61</sup> Los trabajos clásicos sobre el corporativismo en Europa son los de Schmitter (1974, 1992: especialmente pp. 25-92) y Williamson (1989). Ver un cómodo resumen en Jessop (1999 [1993]: 404-10).

una “obligación”, una “deuda” (Landa 2004: 95-6; Mauss 1983 [1924], Ferraro 2004). La ausencia de devolución en la obligación es condenada como una ruptura de la reciprocidad, del prestigio asociado a su respeto y como una negativa a acatar las normas que dirigen la vida social. Es decir, el corporativismo nacido de las prácticas comunitarias puede reconocer perfectamente “obligaciones” o deberes. Un ejemplo es el pago del agua entre los regantes rurales por contraste con los usuarios urbanos. Una anécdota puede aclarar el punto.

En Latacunga, el día 21 de marzo de 2005, en reunión del Comité Técnico Ambiental, R. V. (representante de las juntas de regantes de la provincia) contó una anécdota sobre cómo los representantes de instituciones en el CODERECO, en una discusión sobre un proyecto de riego, se pusieron de acuerdo para que los usuarios no pagaran el costo del mantenimiento y amortización de la obra. Para él este hecho era una prueba de irresponsabilidad populista. Puso el ejemplo de que en la ciudad de Latacunga hay 24.000 casas y solo 4.000 medidores, de los cuales solo 2.000 pagan cuentas de agua potable. La recaudación total del Municipio llega a 12.000 dólares anuales cuando existen gastos asociados al sistema por 700.000 dólares anuales. Una mujer indígena de Pujilí (de la organización de mujeres de Zumbahua), que lideraba un grupo de campesinos que asistía a la reunión intervino (fue su única intervención durante toda la reunión). Estaba sorprendida. Escandalizada. Hizo referencia a los datos: “¿Por qué no pagan en la ciudad?” “Deben ser millonarios y no pagan”. “En la comunidad todos pagamos. Si no, no tenemos agua”. La práctica de cortar el agua no refiere solo a la falta de pago, sino a la falta de cumplimiento de obligaciones comunitarias, desde mingas para el arreglo del camino hasta la participación en protestas públicas. Los “deberes” están lejos de hallarse excluidos de la práctica corporativa de la democracia comunitaria.

Cotacachi parece estar confirmando que este desplazamiento desde el clientelismo hacia el neocorporativismo ha ocurrido efectivamente ayudado por las nuevas herramientas de gobierno territorial. Un desplazamiento lento pero significativo. Esta lectura “neocorporativa” de

la propuesta democrática de Cotacachi está lejos de ser unánime, pero al margen de si es “ciudadana” o no (o no lo es de forma preferente)<sup>62</sup>, lo cierto es que sus prácticas no sustituyen el ejercicio ciudadano de la democracia, sino las formas preferentemente clientelares de relación entre el Estado y sus sujetos. Tal vez la evidencia más directa de este tránsito es que para acceder a fondos públicos los moradores tienen la obligación de presentar “proyectos” (ya no se aceptan solicitudes) que deben justificarse por referencia a múltiples “planes” zonales (del cantón, de la zona urbana, de la zona andina, de Intag) y sectoriales (de educación, de salud, etc.). La obligación de debatirlos internamente en cada organización antes de presentarlos y su aprobación previa una consulta y presentación abierta en un taller amplio, testifican la lenta pero importante transformación de las prácticas clientelares del pasado<sup>63</sup>.

En Cotopaxi, la referencia a la organización como la condición básica de la participación sigue siendo tan fuerte (o más) que en Cotacachi<sup>64</sup>, pero la persistencia de relaciones clientelares es reconocida por todos los entrevistados y en todas las reuniones a las que hemos asistido, en el MICC y fuera de él. No es el mismo clientelismo del pasado pero su debilitamiento es menos universalmente reconocido que en Cotacachi. De hecho, el debate sobre si el HCPC reproduce o no viejas relaciones clientelares en Cotopaxi o si existen o no señales de cambio de una práctica compleja y arraigada, es mucho más intenso que en Cotacachi, no solo entre las ONG y el resto de aliados, sino dentro de la propia dirigencia indígena, sea de oposición, sea del MICC. Para algunos son las mismas prácticas corruptas y “familísticas” de siempre (M.M., 23/08/2005, R.V. 2/05/2005, M.A., 08/2005; J.M. 9/06/2005).

---

<sup>62</sup> En casi todos sus documentos oficiales, la Asamblea de Cotacachi hace referencia al ejercicio pleno de la “ciudadanía”. Los actores no se reconocen a sí mismos como proponentes de una democracia corporativa.

<sup>63</sup> Ver Ortiz (2004: 94). Tenemos evidencias de que el clientelismo no ha desaparecido, por supuesto, pero hay ciertas prácticas que se superponen a él y que contribuyen a desplazarlo parcialmente, una opinión refrendada en las opiniones locales, cfr. por ejemplo Santillana (2005: 19).

<sup>64</sup> En una entrevista de junio de 2005, Lourdes Tibán planteaba: “Yo creo que el nivel más participativo que quizás en el más amplio sentido es la comunidad, porque es una convocatoria de primera instancia y ni siquiera ahí en la comunidad podrán participar todos pero participan a nivel de jefes, y a nivel de organizaciones de segundo grado ya como jefes comunales, uno por comuna, ya no está la representación de los ochenta o las cuatrocientas personas que hay en una comunidad” (en Corral y Corral 2005).

Para otros, hay señales de cambios lentos como el debate abierto de obras prioritarias con las organizaciones o las juntas parroquiales y el control de la corrupción a través de sorteos o rotación de obras entre diferentes contratistas o la mayor información y transparencia respecto al manejo presupuestario (R. A., 18/08/2005; H.G., 19/08/2005; J.T. 3/05/2005).

Las dificultades y las diferencias en la transformación de las relaciones clientelares en las dos zonas deben ser explicadas. Una respuesta usual entre los sectores más radicales de la propia dirigencia indígena así como entre algunos aliados urbanos, alude a la institucionalización y burocratización del movimiento. Al aceptar la participación electoral y las reglas de juego del Estado ecuatoriano, aceptaron jugar “en cancha ajena” e hipotecaron su proyección original de transformación verdadera. Una alternativa sería reformular completamente la forma del Estado, por ejemplo regresando al proyecto de rehacer la estructura institucional mediante las circunscripciones territoriales indígenas. Allí la lógica comunitaria podría desplegarse con mayor holgura y sus potencialidades transformadoras no estarían constreñidas por reglas de juego externas sino que se basarían en usos y costumbres propios. Sería, además, una forma de retomar la consigna del Estado plurinacional, relegada a un segundo plano por la participación electoral.

Dejando de lado el hecho que tal opción implicaría dedicar la atención del gobierno local exclusivamente a la población indígena, es decir, ya no a toda la población de un territorio continuo, sino a población étnicamente diferenciada dentro de un territorio donde las poblaciones se encuentran mezcladas<sup>65</sup>; queremos argumentar que los resultados obtenidos deben explicarse en gran parte *precisamente por la matriz comunitaria y rural* de la que provienen las bases del movimiento.

---

<sup>65</sup> Esa es precisamente la idea que alienta la opinión de Luis Maldonado, destacado dirigente indígena, ex – Ministro de Bienestar Social en el gobierno de Gustavo Noboa (2000 – 2003). Maldonado no pertenece a los sectores “radicales” de la CONAIE, pero insiste en retomar las reivindicaciones *propias* de los indígenas que han sido postergadas a favor de las reivindicaciones “nacionales” que incluyen a otros sectores sociales que han mostrado sus debilidades internas, organizativas y dirigenciales (conferencia pronunciada en Quito, 25 de noviembre de 2005, en el Seminario sobre Participación Política Indígena en los Andes, CEDIME, IFEA, Universidad Andina).

Hay que situar esa matriz comunitaria y rural en las condiciones estructurales de diferenciación social en las que se encuentran inmersas actualmente en lugar de pensarla como algún tipo de organización perviviente de épocas prehispánicas o precapitalistas. Si queremos superar o completar las explicaciones usuales, hay que dirigir la mirada a las comunidades rurales, a las bases reales del movimiento indígena, de donde provienen los dirigentes y a cuyos requerimientos deben responder. ¿Qué está ocurriendo ahí? ¿Qué efectos tiene su situación sobre la participación política del movimiento? ¿Cómo influyen las exclusiones étnicas y de género en la materialización del proyecto político indígena?

Dijimos que la propuesta de democracia indígena prometía ser diferente y mejor porque surgía desde el seno de grupos sociales tradicionalmente excluidos, porque el poder local indígena se constituía en un contexto de vacío de poder en el que se podían desmontar las prácticas y redes de poder tradicionales que habían sostenido la desigualdad y el atraso, y que ese vacío de poder podía ser llenado por la “democracia comunitaria” que contemplaba la revocatoria de los electos y la resistencia a la diferenciación social. Estas suposiciones no son falsas. Son demasiado generales. Deben ser especificadas en contextos precisos. ¿Cuáles son esos contextos?

El primero a tener presente es el de la constitución histórica de las comunidades indígenas de Cotopaxi. Mary Weismantel (1994 [1988]: 79) en su estudio sobre Zumbahua nos recuerda un hecho básico: “La mayoría de las comunas parecen ser restos de antiguas jurisdicciones de la hacienda”. Ese origen histórico tiene pesadas consecuencias en las tradiciones y la cultura política de las comunidades. Un breve pero iluminador artículo de Tiziana Cicero (2003: 184-6) sobre la comunidad de Guayama San Pedro, cerca del Quilotoa en Pujilí, coloca las cosas en su lugar. En la época de la hacienda no existía una organización formal, sino una comunidad “de hecho” dentro de la hacienda: la *comunidad huasipungo*. En palabras de un comunero de Guayama San Pedro, “la hacienda era la comunidad, el patio de la hacienda era el lugar de la comunidad”. La organización del Cabildo surge en 1973 para luchar

contra la hacienda y al precio de un gran esfuerzo organizativo de los dirigentes indígenas y de los padres salesianos. “Pasar de la hacienda hacia la comunidad, es decir desde un sistema de distribución vertical hacia una organización horizontal, fue un proceso difícil y conflictivo. La comunidad, como instrumento de modernización y desarrollo, fue percibida en muchos casos como una estructura que exigía más que la hacienda en términos de contribuciones económicas y días de trabajo”. En síntesis, la comunidad formal (cabildo, etc.) es percibida según el esquema de hacienda patrón / campesinos, deberes / protección (y obligaciones de redistribución)<sup>66</sup>.

Una de las bases de la cultura política comunitaria indígena, al menos en Cotopaxi, es que deriva directamente del modelo paternalista de las haciendas andinas. Andrés Guerrero (1991) ha mostrado la manera en que funcionaba la hacienda ya no solo como unidad de producción sino como forma de dominación política fundada en la autoridad paternal, el control (siempre contestado) de la redistribución material y la mediación patronal sobre la reproducción física y simbólica de las unidades domésticas ampliadas de los huasipungueros. El clientelismo como forma de relación entre gobernantes y gobernados, como forma de tomar decisiones distributivas y de inversión, enredado en una lógica de intercambio de bienes a cambio de lealtades, tiene su modelo histórico precisamente en la matriz de la que nacieron las comunidades rurales<sup>67</sup>. Se explica así la persistencia de la demanda entre los propios indígenas, entre las propias bases sociales del MICC, de redistribuciones fundadas en criterios de lealtad, deberes y obligaciones paternas.

Pero además, las relaciones de hacienda se basaron siempre en redes informales de parentesco ampliado antes que en organizaciones

---

<sup>66</sup> Sobre la misma pervivencia de la cultura de la hacienda en la relación con las agencias de desarrollo pero en Toacazo, cantón Latacunga, puede verse en Eguiguren (1995: 88-93).

<sup>67</sup> Carola Lentz (1997 [1988]: 146-51) muestra cómo en Shamanga (Chimborazo), el clientelismo era demandado por los comuneros como una forma de resistir la impersonalidad de las relaciones laborales “modernizadas” que el ingenio azucarero San Carlos impuso en los años ochenta. El clientelismo aparece aquí como parte de la resistencia a la modernización capitalista. Sobre la hacienda como modelo de las relaciones clientelares actuales en el sur andino del Perú, ver también Landa (2004: 19-43).

formales. En Cotopaxi lo que se conoce como “ayllus” no son exactamente *linajes* como parece ser el caso aymara<sup>68</sup>, sino que se refiere en realidad a grupos de parientes alrededor de una persona: lo que en antropología suele designarse como una *parentela*. El tema de los “ayllus” surge insistentemente en Pujilí. En una conversación con J.G., importante dirigente indígena nacido en Pujilí, le preguntamos su opinión sobre las diferencias entre los procesos de Cotopaxi y Cotacachi. Responde que Auki Tituaña se formó en Cuba, estudió. “En cambio en Cotopaxi, los dirigentes, incluido yo mismo, tuve que esperar a los 26 años para terminar el secundario. Nosotros nos formamos en los seminarios y charlas de la Iglesia. Es otra base. La pobreza de Cotopaxi es mucho mayor”. Volvemos más tarde sobre este aspecto de la respuesta. Por ahora nos concentramos en la otra parte de su opinión. Al preguntarle sobre Pujilí y en especial las razones por las cuales allí están más divididos que en Saquisilí y Latacunga, responde: “Los ayllus”. Lo dice sin vacilar, de primera respuesta, sin que medie una sugerencia. Pone de ejemplo a su propia familia. “Tengo 35 sobrinos que ahora quieren ser como su tío el (...) dirigente de organización. El mío es fuerte como ayllu”. Desde Pujilí salen muchos de los dirigentes de la provincia y el país. Arzobispos, generales, un Presidente de la República, ahora el diputado y el prefecto<sup>69</sup>. El lazo lógico no es difícil de hacer: los “ayllus” (es decir, los grupos de parentela) disputan las redes de distribución que ahora se encuentran en manos de la más alta dirigencia indígena<sup>70</sup>.

En sus dos fuentes primarias, la autoridad paternal fundada en el control de bienes de redistribución y su canalización por la vía de las redes de parientes, el modelo clientelar no es solo un resultado de la voluntad de los dirigentes indios o de las autoridades estatales, sino una demanda comunitaria enraizada en las profundidades más

---

<sup>68</sup> Ver el clásico trabajo de Tristan Platt (1982).

<sup>69</sup> Conversación recogida el 16 de junio de 2005 en Patután, Saquisilí (Documento 1.12 de la bibliografía).

<sup>70</sup> José Sánchez Parga (2002: 120) ha detectado un fenómeno en su estudio sobre el Quilotoa que él asocia al debilitamiento de las estructuras organizativas comunales: la vinculación directa de los “ayllus” con las OSG y las Federaciones sin pasar por la mediación comunal. El vínculo con las OSG y con el MICC permite acceso directo a los bienes que, por efectos de la participación en el Estado, estas organizaciones controlan.



antiguas de la tradición política comunal. Así se entiende, en su apropiado contexto, esa presión desde abajo para continuar con las pequeñas obras:

*El Prefecto dice bueno ya no voy a dar casas comunales, vamos a hacer de acuerdo al Plan, el Plan no dice falta casas comunales, el plan dice falta aulas escolares, entonces qué hace la gente. Dice yo voté por usted compañero no ve que yo hasta le recibí en la comuna hasta le brindé comida y usted no quiere darme la casa comunal. Qué tiene que hacer el Prefecto independientemente de cumplir con el Plan Provincial que establece que la educación, que la vialidad, que la forestación, que el medio ambiente son ejes principales: él tiene que tener un rubro para conformar a la gente que todavía sigue pensando que la casa comunal es parte del desarrollo y si no cumple con eso crea un resentimiento social (L.T., Latacunga, en Corral y Corral 2005)<sup>71</sup>*

Pero la historia no se repite por la sola fuerza de la costumbre. Las prácticas sociales y políticas deben reproducirse continuamente en condiciones que se transforman y actualizan: para que sigan aprisionando el presente tienen que relacionarse con las estructuras vigentes. La disputa de los “ayllus” debe situarse históricamente ¿Cuáles son las condiciones *actuales* en las cuales funcionan las comunidades rurales indígenas de Cotopaxi? Volvamos al testimonio de J.G. Su primera explicación aludía a la crisis económica de la provincia. Otro alto dirigente de Pujilí, R.I. hizo una argumentación similar.

*La formación de tantos años en el colegio de Zumbabua [manejado desde 1970 por los sacerdotes salesianos] ha creado toda una capa de personas que disputan entre sí.*

---

<sup>71</sup> Las entrevistas realizadas a César Umajinga y Antonio Llumitásig (Latacunga, en Corral y Corral 2005) están llenas de ejemplos de la demanda de base por obras pequeñas e inmediatas antes que por “programas” de desarrollo. Tal vez con un exceso de optimismo, Ladislao Landa (2004: 91) piensa que esto es una expresión de la búsqueda de una “democracia social” en las comunidades, es decir, una democracia no solo de la participación sino de la redistribución.

*Mientras más posibles dirigentes, más educados, hay más divisiones internas. Comparen con otras zonas como el oriente de Salcedo o incluso en Cumbijón: la gente tiene agua, tiene ganado, tierras que dan algo. Están ocupados con sus vacas, con el trabajo agrícola. No se meten en la política con tanto ardor. En Pujilí es una cuestión de sobrevivencia. Es seco, las tierras yermas, sin otra opción de trabajo. Hay una urgencia muy grande por el puesto. Entonces todos participan en política. Esto los hace más vulnerables a la división por candidaturas<sup>72</sup>*

Cotopaxi es una provincia mucho más empobrecida y descapitalizada que el municipio de Cotacachi. La falta de agua y la crisis de la agricultura son mucho más graves. En Cotopaxi, sobre todo en el occidente, área de predominio indígena y base social fundamental del MICC, la agricultura complementa mucho más la migración que al revés. Martha, una joven estudiante de Cotacachi, de 18 años, nacida en la comunidad de Chilcapamba, que trabajó como encuestadora tanto en la zona andina de su municipio como en Pujilí, provincia de Cotopaxi, quedó impresionada de los niveles de pobreza, sequía y desatención que existen en el cantón más poblado del occidente de Cotopaxi. Más que cualquier indicador cuantitativo, el testimonio de su sorpresa y del contraste que hacía con sus comunidades de origen, da cuenta de las diferencias económicas y sociales de las dos zonas rurales.

El efecto más relevante de esta estructura social contrastante es que las comunidades indias de Cotacachi tuvieron una historia de diferenciación social interna más antigua que en Cotopaxi. Allí la diferenciación estuvo ligada al comercio y las artesanías del mercado internacional y turístico de Otavalo. De hecho el alcalde y varios de los principales dirigentes indígenas locales fueron usualmente indios urbanos, relativamente desligados de la vida campesina e incluso de los cabildos locales. Cotopaxi, en cambio, una provincia con menos diversificación económica, está viviendo en la actualidad un proceso similar de diferenciación campesina hacia arriba, pero todo parece indicar que esa

---

<sup>72</sup> Conversación recogida el 16 de junio de 2005 en Patután, Saquisilí (Documento 1.12 de la bibliografía).

diferenciación se está vinculando con el acceso a los puestos públicos que el proceso político actual está abriendo para los militantes. En las regiones secas del occidente de la provincia, con agricultura inviable, con alta concentración del agua disponible, con emigración constante de asalariados, el empleo público es casi la única forma viable de empleo local. Los agudos conflictos internos del MICC alrededor del empleo ligado al copamiento político del estado local se explican en parte por las tensiones que este reciente proceso de diferenciación social está creando en la zona<sup>73</sup>.

Los conflictos por el acceso a los puestos públicos son reconocidos en todos los testimonios que poseemos. Remitimos al lector a las múltiples quejas respecto a los “amarres” y a los cambios en la actitud de los dirigentes indígenas que se encuentran en los testimonios recogidos en la historia del MICC (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003; vg. p. 71-2). Esos mismos testimonios resaltan lo positivo y lo negativo del proceso: ahora los dirigentes pueden movilizarse, hay más estabilidad en las directivas, existe un local, se puede responder a los pedidos de las bases. Pero al mismo tiempo, recrudecen los conflictos por puestos de dirigencia a los que antes todos huían y que en cambio en la actualidad son codiciados. Los conflictos no son causados por el acceso a los puestos del Estado. El acceso a los puestos públicos es la ocasión para que esos conflictos se manifiesten.

El elemento esencial del contexto de las organizaciones indígenas de Cotopaxi y Cotacachi en la que esos conflictos se vuelven cruciales es que ambas operan en medio de un agudo proceso de *descampesinización*. Este proceso transforma no solo el ambiente en el que funcionan, sino, sobre todo, la composición de sus bases sociales y de sus dirigencias políticas. El hecho tiene muchas variantes regionales y efectos contradictorios sobre la organización política. Tal vez los aspectos más

---

<sup>73</sup> Un ejemplo entre muchos de esta constatación: “Yo creo que el tema de participar en procesos electorales sí ha minado, sí ha carcomido a los procesos de lucha reivindicativa; o sea todo dirigente quiere ser dirigente del MICC para ser candidato sí ahorita nos vamos a cualquier comunidad a decir salgamos a apoyar la salida del Lucio, lo primero que van a decir es ya estás de candidato....los dirigentes están en la mirada de las comunidades de base porque tarde o temprano vas a terminar siendo candidato y obviamente como que la lógica va por ahí, ... en todas las parroquias pasa ese fenómeno los que estaban en la OSG terminan siendo candidatos y eso crea desconfianza” (A.T. Latacunga, en Corral y Corral 2005).

significativos y generales de este cambio de enorme importancia son tres. *Primero*, las actividades agrarias están dejando de ser centrales en la reproducción económica y social de los habitantes rurales<sup>74</sup>. *Segundo*, se ha producido una “feminización” de las actividades agropecuarias, acompañadas de una “desvalorización” de las mismas actividades<sup>75</sup>. *Tercero*, varias evidencias muestran que los más jóvenes, varones o mujeres migrantes, ya no buscan, como lo hacían en los años ochenta, acumular, ahorrar en actividades urbanas para dedicar los excedentes a comprar tierras en sus comunidades de origen: han desaparecido o se han debilitado las estrategias de recampesinización<sup>76</sup>.

Esos varones jóvenes que ya no son campesinos sino funcionarios, educadores o comerciantes, no siempre abandonan las organizaciones étnicas. En muchos casos las han dinamizado, tanto al nivel de los cabildos como en las organizaciones de segundo grado y en las federaciones provinciales, donde dirigen las tareas de apoyo a proyectos de desarrollo, o a la participación política. Su condición étnica les permite seguir atados organizativamente a bases campesinas de quienes se pueden distanciar profesionalmente pero con quienes guardan muchos hábitos culturales comunes y lazos sociales. Hay un factor social y cultural de las organizaciones y la economía campesinas que merece destacarse en relación a los jóvenes. Tradicionalmente el acceso a la tierra es tardío, lo que debilitaba su constitución como unidad familiar autónoma, y eso los excluye de la toma de decisiones en las organizaciones comunitarias y los convierte en desvalidos de poder, riqueza y prestigio<sup>77</sup>. No es raro que la “fuga” del campesinado, cuando las condiciones externas la favorecen, se produzca entre los más jóvenes o solteros, quienes además, dado el carácter familiar de la representación en los Cabildos, deben buscar otros mecanismos de representación y de expresión política. Un testimonio de M.M. un importante dirigente indígena, ex – presidente del MICC, refrenda

---

<sup>74</sup> Resalto solo los textos de Luciano Martínez (1992 y 2002) al respecto, pero las evidencias empíricas sobre el particular están por todos lados en la sierra ecuatoriana.

<sup>75</sup> Sánchez Parga (2002: 33). Ver también Argüello y Arroyo (1999) y Deere y León (2000).

<sup>76</sup> Sánchez Parga (2002: 45) lo encuentra en Pujilí y Tanya Korovkyn (2003: 98-9) en Pedro Moncayo, norte de la provincia de Pichincha, entre jóvenes, varones y mujeres, que trabajan en las floricultoras.

<sup>77</sup> Esto ha sido atestiguado, entre otros, por Eguiguren (1995: 72-80) y por Weismantel (1994 [1988]: 120-7).

la exclusión “tradicional” de las mujeres y los jóvenes. Hablando de la “justicia indígena”, comentó:

[Por ejemplo], *L.T. es soltera, primero tiene que ser bien casada, bien respetada, primero resolver los problemas en su hogar, para que luego la comunidad pueda empezar a hacerle caso (...)*<sup>78</sup>

Lo que ha ocurrido es que el proceso de transformaciones agrarias y sociales en las comunidades ha llevado a una diversificación de los orígenes sociales y las fuentes de autoridad de las dirigencias. El surgimiento y mantenimiento de la dirigencia étnica es impensable sin un proceso de diferenciación social en las comunidades rurales. La creación de una capa de “intelectuales” que asuma las funciones de administración y dirección organizativa requiere procesos de formación personal por lo general poco accesible para las fracciones más pobres de los grupos campesinos<sup>79</sup>. Existen, por supuesto, excepciones. Pero la gran mayoría de dirigentes indios proviene precisamente del proceso de diferenciación dentro de las sociedades campesinas. Las variantes de este proceso tienen importancia crucial en la dirección y conflictos que supone el proceso político.

Entre los efectos políticos de este proceso tenemos que las mujeres parecen más proclives a las demandas y la prédica “campesinista” o “agrarista”; mientras los jóvenes, especialmente varones, parecen más proclives a la prédica “localista” respecto a los mercados. Puede especularse que la debilidad de la implicación de las mujeres en Cotopaxi haya tenido su cuota de responsabilidad en la debilidad de las políticas productivas de los gobiernos locales. Como “condición del desarrollo”, la exclusión de género parece tener aquí efectos negativos discernibles.

---

<sup>78</sup> Entrevista en Latacunga, 23 de agosto 2005. Solo ratifica cualitativamente el resultado de la opinión sobre la participación de las mujeres y jóvenes en las encuestas que realizamos.

<sup>79</sup> La imposibilidad estructural de los sectores campesinos de forjar su propia capa de intelectuales es un tema clásico de los escritos de Antonio Gramsci (1977 [1926]). La apelación étnica (indígena) permite a los intelectuales indígenas mantener lazos de identificación con las bases mayoritariamente campesinas o rurales, aunque no compartan su actividad socio - profesional.

Para entender las variantes del proceso de diferenciación social hacia arriba en la provincia, el primer factor relevante es el regional. Las zonas secas, erosionadas, descapitalizadas y “pulverizadas” de Pujilí (y en menor medida, Saquisilí), tienen menos posibilidades de diferenciación “hacia arriba”. El contraste con Salcedo, que incluso dispone de algo de riego, o con Toacazo es palmario. La presencia dominante de la mediana propiedad en Toacazo era todavía visible a mediados de los años noventa (Eguiguren 1995: 36). Un segundo factor es el “histórico”. Las distribuciones de tierras posteriores a la reforma agraria distaron mucho de ser igualitarias, como se atestigua tanto en Zumbahua (Weismantel 1994 [1988]: 104) como en Toacazo (Eguiguren 1995: 36-50; Martínez 1984). Su origen viene de las propias diferenciaciones existentes entre los huasipungueros de las haciendas como por desigualdades posteriores producidas en el proceso de lucha por la tierra que incluyó, como es bien conocido, un acceso a la tierra por la vía de la compra – venta (familias más ligadas al proceso de lucha, familias de dirigentes, familias con posibilidades de compra de tierras, etc.). Un tercer factor es el acceso a la educación formal. La posibilidad de acceso a la educación se incrementó con el tiempo. Son precisamente los jóvenes educados los que lograron acceder a los puestos directivos de las organizaciones de segundo grado y por ese mecanismo vincularse a proyectos de desarrollo o a procesos de formación informal que incrementaron sus destrezas en las funciones de administración y dirección (Eguiguren 1995: 54-5).

Estos factores se entrelazan de maneras variadas. Señalamos apenas dos formas en que ocurrió históricamente este entrelazamiento. Una posibilidad fue que antiguos “ayllus” importantes, que en ocasiones tenían su origen en la época de la hacienda, que accedieron a mayores porciones de tierra, lograron aprovechar su ventaja inicial para que algunos de sus hijos estudiaran y se engancharan en las actividades de las organizaciones indígenas. Pero la presencia de grandes “ayllus” tiene una desventaja: debido a la existencia de numerosos hijos, es más probable que se produzca un fraccionamiento de la tierra así como por el sinnúmero de obligaciones rituales y familiares. Algunas familias pequeñas, por el contrario, pudieron ascender precisamente

por ser pequeñas, porque no debieron fraccionar la tierra de manera tan acelerada. Esto permitió que algunos de sus hijos estudiaran, se formaran, y accedieran a la dirección de las organizaciones. Algunos de esos jóvenes hicieron su “carrera” a partir de organizaciones de base y otros como “intelectuales” que, sin perder sus relaciones comunitarias, sin embargo accedieron a la dirección de organizaciones de segundo o tercer grado. Ambos tipos de dirigencia existen, se entrelazan y se disputan en Cotopaxi. Las primeras (provenientes de “ayllus” numerosos y/o prestigiosos) disfrutaban de ciertos privilegios derivados de redes tradicionales de relación familiar y ritual; las segundas (provenientes de familias pequeñas) carecen de esos lazos y en ocasiones tienen actitudes más “modernizadas”, pero disputan el liderazgo con las anteriores. Ambos tipos de dirigentes mantienen lazos rituales (compadrazgo por ejemplo) que los vinculan poderosamente con sus comunidades de origen, pero en el caso de los dirigentes del segundo tipo, esos nuevos lazos pueden ser más decisivos para la extensión de su autoridad comunitaria. Ambos tipos de dirigentes extienden también su autoridad local mediante el manejo de los vínculos con agentes externos, proyectos de desarrollo o instituciones estatales, pero en el caso de los segundos, ante la ausencia de lazos familiares suficientemente extendidos, esta función mediadora adquiere mayor relevancia. Cuando se combina la autoridad familiar “tradicional” y la nueva autoridad basada en la educación, los dirigentes tienen amplio margen de acción.

*(...) los hijos de los miembros de la cooperativa Cotopilaló, [son precisamente] quienes reúnen capital cultural familiar por pertenecer a las familias de liderazgo tradicional, y capital escolar por sus estudios en el colegio, en cursos informales y por su cercana relación con las instituciones de desarrollo (Eguiguren 1995: 53; ver también Vallejo 2005a: 2, 4 y 5)*

Educación formal, parentela extensa, surgimiento a partir del trabajo en las organizaciones de base o formación intelectual por fuera de las estructuras organizativas para regresar como “intelectuales indios”; estos diversos orígenes y diversas fuentes de la autoridad organiza-

tiva crean tensiones renovadas entre distintas dirigencias y distintos proyectos.

Frente a estas tendencias de diferenciación, la lógica de funcionamiento de las comunidades campesinas está resistiendo. Esta resistencia tiene el efecto de agudizar los conflictos internos. Una evidencia indirecta de esta tesis es una de las respuestas recibidas ante la pregunta de las razones por las cuales existe tanta competencia respecto a los puestos públicos en la provincia. Preguntada directamente sobre el asunto, C.V., importante dirigente provincial, respondía: “Es que los indígenas somos muy envidiosos”. Una respuesta enigmática. ¿Una explicación psicológica? La dirigente se refería a algo cuyos perfiles hemos distinguido en varias conversaciones con dirigentes de base y con altos dirigentes del MICC y que también se evidenció en los debates internos sobre el reglamento electoral aprobado por la organización en 2002 (MICC 2002). Si algo emerge como un reclamo en todas las reuniones organizativas internas es el de la rotación de los cargos, o, como dicen en Cotopaxi, la alternancia de los puestos públicos y comunitarios. En el VIII Congreso del MICC realizado en julio de 2005, una de las resoluciones expresa tajantemente: “En los espacios de la administración pública y otras instancias se debe democratizar y dar oportunidades a todas las organizaciones filiales del MICC”. De nuevo aparece el permanente criterio de rotación y de “alternabilidad”. La rotación consiste en que el electo debe dar paso al suplente luego de un año: rotación y alternancia. No puede ser que “le toque” llegar al puesto público a una sola familia, hay que distribuir entre diferentes familias. Además, no deben ser de un solo “ayllu”; tampoco pueden ser de una sola comunidad o una sola zona. Las cosas llegan más lejos: no pueden ser solamente los “estudiados”, sino que todos deben tener su “oportunidad”.

Esta “envidia” redoblada puede interpretarse como expresión de una característica ampliamente atestiguada por antropólogos y estudiosos de regiones con amplia tradición campesina: la resistencia al proceso de diferenciación social. La exigencia de rotación, de alternancia y su corolario en el conjunto de fricciones y “envidias”, se relaciona, a nuestro entender, con esa lucha desigual y no siempre exitosa por



evitar que algunos se beneficien demasiado de la participación política a costa de otros menos favorecidos<sup>80</sup>. El conflicto interno inmoviliza a las dirigencias pero también hace crecer las tendencias centrífugas en la organización social y política. Los descontentos buscan otros partidos, sean indígenas (como Amauta Jatari) o mestizos. Es conocida en Pujilí la importancia y éxito del discurso del partido de izquierda MPD: el problema de Pachakutik es la corrupción y transformación de los dirigentes indígenas en “ricos” alejados de sus bases. Justamente las tensiones internas entremezcladas de diferenciación social y representación política, estallan en la organización y promueven la división en grupos más pequeños.

Aunque las evidencias que tenemos son sobre todo de Cotopaxi, estas tendencias afectan con mayor o menor profundidad también a Cotacachi. ¿Son estas tendencias inevitables? ¿Acaso la fuerza de las estructuras sociales y los contextos hacen *necesariamente* inviables los esfuerzos por construir un proyecto unificado y viable? Las diferencias de los procesos entre ambas zonas nos enseñan que la historia no tiene un camino predefinido: existen formas organizativas que parecen limitar o manejar el conflicto interno. El contraste entre Pujilí, donde estos conflictos han sido más agudos y centrífugos, con Toacazo y Cotacachi, donde lo han sido menos, ayudan a despejar la incógnita sobre lo que las organizaciones indias pueden hacer en medio de estas condiciones estructurales tan desfavorables. A su vez, el control de las tendencias centrífugas de la diferenciación social, la descampesinización y el conflicto interno, fortalecen las capacidades de intervención en la política local y en los procesos de desarrollo económico.

Para algunos observadores, la UNORCAC (Cotacachi) y la UNOCANC (Toacazo) han abandonado las reivindicaciones redistributivas (redistribución de tierras y agua) a favor del “proyectismo” del desarrollo.

---

<sup>80</sup> La referencia más directa a las “divisiones internas” de las comunidades y a la “envidia” como sustrato de la lucha contra la diferenciación social y por el control social de la diferencias de poder interno, se encuentra en la etnografía de Carola Lentz (1996 [1988]: 266-82) sobre la comunidad de migrantes de Shamanga, en Chimborazo. Pero las tendencias campesinas a eludir o evitar la diferenciación social, se encuentran por todos lados en la literatura antropológica, cfr. por ejemplo, Shanin (1979 y 1983).

Las dirigencias “políticas” ceden el lugar a dirigencias “tecnocráticas”<sup>81</sup>. La UNORCAC cuenta con un conjunto de recursos materiales y de capacidades técnicas notables. El local que actualmente ocupa la organización perteneció a una ONG quiteña, es amplio y tiene varias comodidades modernas. Hay internet y tienen más de doce computadoras. Al salir del local tienen una bodega y el garaje donde se guardan cinco camionetas (dos doble cabina y tres simples). Además tienen cinco motos para los promotores que se desplazan casi a diario a las distintas comunidades (Santillana 2005).

Nuestra experiencia con las dirigencias de estas dos organizaciones es que su evolución muestra que pueden manejar alternativamente los discursos reivindicativos y técnicos. En las recientes movilizaciones contra la posible firma del TLC en la semana del 14 al 22 de noviembre de 2005, la UNOCANC (uno de cuyos dirigentes “tecnocráticos” es actualmente presidente del MICC) proporcionó una gran parte de las bases movilizadas en una manifestación que volvió a colocar a la CONAIE en el centro de la movilización nacional. Los dirigentes de la UNORCAC, incluidos sus cuadros técnicos, insisten reiteradamente en reivindicaciones distributivas de tierras, agua y problemas de linderación y legalización de propiedades. La historia organizativa fue un poco diferente a lo que recuerda la versión de que el proyectismo eclipsó las reivindicaciones distributivas: luego de la reforma agraria las organizaciones rurales que se mantuvieron ancladas exclusivamente en la reivindicación de distribución agraria perdieron sus bases de apoyo. Al obtener parcialmente la tierra debieron diversificarse para responder a los nuevos requerimientos de sus miembros: cómo hacer producir y vivir de la tierra parcialmente recuperada. Así fueron naciendo los proyectos productivos y de manejo de tierras y territorios. Proyectismo y reivindicación no se excluyen necesariamente. Es verdad que pueden oponerse y distanciarse, pero no es un resultado inevitable.

---

<sup>81</sup> Por ejemplo Larrea (2004a: 84-5); Vallejo (2005: 19); en un plano más general, el mismo razonamiento en Bretón (2001: 235-44, y 254). Ambas organizaciones han sido detalladamente analizadas en su constitución interna y sus capacidades técnicas por el trabajo de Larrea y colaboradores (2002).

Lo que ha ocurrido con estas organizaciones indígenas es que el control técnico sobre las intervenciones de desarrollo, es decir, la capacidad para crear un equipo técnico propio cuando menos parcialmente subordinado a la dirigencia, nacido de una larga tradición de intervención económica, con proyectos de dimensiones ajustadas a sus posibilidades de manejo, y acompañadas por ONG alentadas por posiciones políticas radicales, les ha permitido un significativo grado de control de su territorio. Usualmente esto depende de las posibilidades de la organización de crear una renovación continua de cuadros dirigentes que sepan combinar una política reivindicativa, atenta a las condiciones del contexto y de las necesidades distributivas, con el manejo técnico de las opciones de desarrollo e intermediación económica. Esa posibilidad no está siempre al alcance de las organizaciones indígenas e incluso en el caso de la UNORCAC se pueden percibir debilidades en la formación y promoción de dirigentes jóvenes que tomen la posta en el trabajo técnico de la organización. En aquellos lugares en los cuales estas condiciones se cumplen, un futuro gobierno étnico autónomo (por ejemplo como Circunscripción Territorial Indígena) podría ser más viable si las condiciones favorables se presentaran. De hecho, en la actualidad es muy difícil realizar una intervención productiva, económica o de inversión en desarrollo en esos territorios sin tomar en cuenta o sin considerar la intermediación de la UNORCAC o de la UNOCANC<sup>82</sup>. A través de sus aparatos técnicos y de sus dirigentes capacitados en la intermediación del desarrollo, estas OSG han conseguido establecer un monopolio en la mediación con agentes externos. Eso vuelve a sus bases menos vulnerables que otras a la intervención de agentes externos con relaciones clientelares, sean ONG, gobiernos opositores o programas del Ministerio de Bienestar Social. Los mismos gobiernos provincial o municipal, independientemente de la fuerza política que los controle, tienen que tomarlos en cuenta.

---

<sup>82</sup> De hecho este ha sido uno de los conflictos de la organización con el Alcalde Tituaña: el alcalde indígena tiene una relación directa con las comunidades indígenas que forman parte de la UNORCAC debilitando la tradicional intermediación organizativa en los proyectos sociales y económicos (Ortiz 2004; Egas 2003: 3).

Organizaciones que a lo largo de varias décadas han desarrollado un control más completo sobre su el territorio, como la UNORCAC, tienen mayores herramientas para transformar viejas relaciones clientelares en corporativas. En efecto, toda su estructura trabaja para canalizar organizativamente la lealtad política a un proyecto social. La intermediación hace que la distribución de bienes económicos esté ligada a la organización territorial. Las diferencias de escala son aquí muy relevantes. Puesto que la UNORCAC cubre una parte más significativa del espacio territorial de la experiencia participativa de Cotacachi que lo que cubre la UNOCANC en Cotopaxi; su aporte a la transformación política y productiva en el territorio es potencialmente mayor. La UNOCANC es apenas una influyente OSG entre más de treinta organizaciones de base en el territorio provincial. Sus redes organizativas abarcan menos en un proyecto que la rebasa.

En síntesis, el control del proyectismo (en lugar de ser controlados por el proyectismo) parece haber servido para fortalecer la autonomía de la organización y también su papel de intermediaria casi exclusiva de las relaciones con agentes externos. Ese control les permite debilitar los procedimientos clientelares y, al fortalecer el papel de las organizaciones constituidas, canalizar recursos mediante la intermediación organizativa (corporativa). El MICC busca con ahínco canalizar recursos públicos por medio de las organizaciones, pero no siempre lo logra. Allí donde existen organizaciones como la UNOCANC, la organización puede ser exitosa en sus intentos, pero allí donde las OSG no han podido crear sus aparatos y cuadros técnicos propios (como ocurre en Pujilí) y se ven invadidos por intervenciones masivas de proyectos económicos y sociales de todo pelaje, alentados por todo tipo de proyectos políticos implícitos, las organizaciones indígenas son despedazadas por las tendencias centrifugas de intervenciones externas que tienden a dividir a dirigentes y bases en la búsqueda desesperada de alcanzar algún beneficio inmediato o algún empleo estable. En Pujilí las organizaciones locales no tuvieron tiempo ni condiciones para forjar estructuras técnicas y políticas que resistieran el embate de la diferenciación social y de la multiplicación de las relaciones externas que ha supuesto el mejoramiento de las vías de comunicación y la extensión de

los servicios públicos en zonas rurales hasta hace poco relativamente aisladas<sup>83</sup>. En Cotacachi y en Toacazo, en cambio, las estructuras organizativas existentes han conservado su rol intermediario y redistribuidor de bienes, servicios, empleos y proyectos. La técnica puede servir a la política en lugar de oponerse a ella.

---

<sup>83</sup> “Lo bueno de ahora es que el MICC tiene otra cara, está cambiando totalmente, ahora yo veo que los dirigentes ya tienen al menos para la movilización, tienen oficina adecuada, hay instituciones que financian, tienen secretaria, etc. En nuestro tiempo no conocíamos a las ONG, valga no valga acudíamos solo a los religiosos, ellos nos salvaron de apuros” (Manuel Alomoto, en Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003: 71-2).

# Recapitulación general

Las evaluaciones disponibles de los resultados de la participación política electoral del movimiento indígena ecuatoriano son muy contrastadas. Una de las versiones críticas más frecuentes insiste en la anulación del potencial contestatario y subversivo que el movimiento tenía antes de aceptar las reglas torcidas del sistema político ecuatoriano. En esta percepción de las cosas, las organizaciones indígenas desarrollaron una acción contestataria hasta 1994 y luego fueron progresivamente cooptadas y burocratizadas por efecto de sus compromisos electorales. Al inicio de este texto aludimos a la “institucionalización” de la movilización étnica. Otra versión, influyente entre los propios dirigentes indígenas, insiste en el debilitamiento organizativo y las divisiones internas que la participación electoral ha supuesto. Ambas lecturas de los resultados de la participación electoral podrían tal vez confluir en la idea de que si el movimiento indígena pretendió democratizar el Estado ecuatoriano, lo que ocurrió fue más bien que terminó “estati-zándose” él mismo.

Uno de los defectos de la tesis de las personas más decepcionadas por el debilitamiento del potencial contestatario y anti – capitalista del movimiento indio, es que no hay suficientes evidencias de que haya existido una intención semejante “antes” que haya sido anulada “ahora” por efectos de la participación electoral. Como dice León Zamosc (2005: 210), aunque el contenido fundamental de las luchas de los años noventa fue de resistencia al neoliberalismo, de énfasis en los contenidos “de clase” de la lucha social, “en el Ecuador el contenido del conflicto de clases dista mucho de ser radical. Las luchas populares no

apuntan a cuestionar la estructura agraria o la economía capitalista (...) son luchas puramente defensivas, focalizadas en impedir el empeoramiento de la situación de los sectores más empobrecidos”.

Desde un inicio, la CONAIE mostró una estrategia que combinaba la protesta social con la creación de espacios propios dentro del Estado. La actitud de la CONAIE antes de 1990 fue de constantes y prudentes negociaciones con el Estado, hasta el punto que firmó en 1989 un acuerdo para hacerse cargo de la educación bilingüe: muchos pensaron entonces que la organización había sido “cooptada” (Zamosc 1993: 284-5). El “mandato” del levantamiento de 1990 fue bastante moderado: las demandas de tierra, por ejemplo, se limitaban por lo general a algunos conflictos en la sierra marcados por impasses en la negociación de la venta<sup>84</sup>. El levantamiento de 1994 contra la Ley Agraria terminó en una negociación moderada de una nueva Ley consensuada que no logró modificar su idea original de clausurar el proceso de reforma agraria. No se trata de convertir a la CONAIE de inicios de los noventa en un modelo de reformismo negociador, sino de criticar la idea de una organización contestataria que habría existido antes de la participación electoral y el surgimiento súbito de una organización contemporizadora después.

Lo que ocurrió, entonces, es una dinámica más variada que la transformación reformista de un movimiento radical. Ocurrió que el liderazgo que la CONAIE logró condensar en las luchas de clase “adquirió un enorme valor instrumental para el movimiento indígena” (Zamosc 2005: 212). Luego de las protestas durante los años 1990, donde las principales reivindicaciones no eran específicamente indígenas, se entablaba la negociación y allí la CONAIE incluía invariablemente las demandas específicamente indígenas. “Así, las movilizaciones nacionales se convirtieron en un canal importante para alcanzar metas puntuales” (Zamosc 2005: 213 y 214). Pero una vez conquistados los espacios propios y consolidados sus logros económicos y políticos, se creaba un

---

<sup>84</sup> Un análisis de varios de estos conflictos en Dubly y Granda (1991). Algunos fueron también analizados por Rosero (1990). Ver un estudio más detallado de los conflictos agrarios en Cotopaxi desde los años setenta en adelante en Ibarra y Ospina (1994: cap. 4).

nuevo frente de lucha: la defensa de lo adquirido en luchas pasadas. Es lo que ocurrió con Lucio Gutiérrez entre 2003 y 2005. “En cierto modo, la CONAIE se había convertido en un rehén de su propio éxito: el temor de perder lo que el movimiento había ganado emergía ahora como un factor que podía inhibir su carácter contestatario” (Zamosc 2005: 218).

Es decir, la CONAIE y sus organizaciones se ven colocadas en una posición “defensiva” por el imperativo de no retroceder en el manejo de los espacios institucionales conquistados: el CODENPE, la Dirección de Educación Bilingüe, la Dirección de Salud Indígena, entre otras. No se trata tanto de haber sido “cooptados” sino de defender conquistas reales. La valoración de los resultados de esas conquistas es fundamental para el juicio final evaluatorio sobre el avance conseguido y los costos asociados. ¿Qué aporta nuestra investigación a este balance? ¿Qué podemos decir sobre la pregunta de la investigación? ¿Han contribuido estos procesos participativos de gobierno territorial local a una modificación positiva de las condiciones sociales y económicas en la sierra ecuatoriana?

Las dos experiencias que analizamos forman parte integrante del “movimiento indígena ecuatoriano”, un poderoso conjunto de actores que emergió públicamente en los años noventa y que ha cuestionado los fundamentos de la organización del Estado. Los propósitos explícitos de las organizaciones indígenas en las cuales este movimiento cristalizó coinciden con el propósito de promover el desarrollo territorial y un gobierno territorial democrático que incluya a los pobres y los sectores tradicionalmente excluidos.

Tanto en Cotopaxi como en Cotacachi hubo más dinero en manos de los gobiernos locales para atender las necesidades de la población y los proyectos considerados prioritarios. En Cotacachi, más que en Cotopaxi, el proceso logró coordinar y atraer la inversión internacional externa de la cooperación al desarrollo. Ese esfuerzo permitió mejoras percibidas por la población en servicios básicos y en el *stock* de la infraestructura social. Las estrategias estrictamente económicas, sin



embargo, han escaseado y la población percibe menos cambios positivos en ese campo. Todas las informaciones cualitativas y cuantitativas recogidas en Cotopaxi y Cotacachi, aseguran que el mayor éxito del movimiento indígena ha sido lograr un trato menos discriminatorio para los indios, una mayor estima social y una reducción del racismo abierto. Este inmenso avance estructural se ve compensado por la presencia de una sensación de amenaza y rechazo en una parte de la población, especialmente en las zonas urbanas de Cotacachi pero también entre los indígenas de Pujilí y Saquisilí en Cotopaxi. El crecimiento de la participación de las mujeres, sea en los espacios de decisión política o en las directivas de organizaciones indígenas, crece en ambas zonas; más rápido en Cotacachi, de modo más incipiente en Cotopaxi. Haber cambiado la configuración del poder local y del acceso a las instituciones públicas, es un resultado de efectos psicológicos y sociales considerables.

Las herramientas de gobierno territorial democrático que contribuyeron a alcanzar dichas conquistas tuvieron resultados divergentes en ambas zonas. En Cotopaxi al inicio se promovió la participación, la planificación del desarrollo y se quiso cambiar la práctica en la asignación del presupuesto. Pero las instancias de participación creadas para coordinar y debatir las políticas públicas, basadas en la participación de representantes de organizaciones, dejaron de funcionar. Se acentuó entonces la tendencia al crecimiento organizativo del MICC que ya se observaba desde 1996, cuando empezó a participar electoralmente. La principal organización social de la provincia ha concentrado en su seno las funciones de control social a los electos y de espacio de discusión de la política. Las tradicionales obras pequeñas de infraestructura siguen primando abrumadoramente en el presupuesto provincial aunque se perciben cambios positivos en la forma de hacerlo. En Cotacachi el funcionamiento de los espacios participativos ha sido más estable y exitoso, incorporando a nuevos sujetos sociales que se fortalecieron a partir del crecimiento de sus organizaciones. Las herramientas de gobierno territorial han permitido, hasta ahora, ante todo, la sustitución parcial de formas clientelares de relación entre el Estado y la población, por relaciones basadas en la adscripción organizativa.

Esos espacios amplios de participación y debate, a pesar de sus avances, han mostrado limitaciones importantes. Una de las más poderosas proviene de que la autoridad y competencias de los gobiernos locales que están articulando los procesos participativos, no se extiende a las políticas económicas y al control de los factores clave de la riqueza del territorio. Los procesos económicos de liberalización y de debilitamiento de las economías agrarias campesinas, escapan de las manos de los gobiernos locales. Además, desde el punto de vista de los formatos de la participación, resaltan las exclusiones de las mujeres (en Cotopaxi, pero también en las mentalidades indígenas de las dos zonas), de los empresarios (en ambas zonas, salvo en los temas ambientales en el caso de las florícolas de Cotacachi) y de las propias bases indígenas que participan con dificultad en esas asambleas amplias donde los discursos hablados y la figuración pública son tan importantes. Los sectores medios urbanos son quienes pueden aprovechar mejor el formato de esos procedimientos asamblearios. En algunos casos ese formato sirve para soldar una alianza social y política estable entre los sectores que sostienen el proceso, pero en otros casos pueden ratificar las exclusiones de indígenas y mujeres dependiendo de las condiciones locales.

De forma más sustancial, al margen del formato de los espacios participativos, que pueden ser eludidos o vivir períodos de estancamiento, lo decisivo es el contenido de las alianzas políticas que sustentan los procesos sociales de gobierno territorial. En Cotacachi la democracia intercultural terminó implicando que la UNORCAC debía ceder una parte de su espacio político a organizaciones urbanas y mestizas emergentes y autónomas de su liderazgo (de barrios, de mujeres, de comerciantes y operadores turísticos) así como a sectores medios de técnicos en desarrollo. En Cotopaxi, la negativa a ceder espacio a posibles competidores políticos emergentes, contribuyó a impedir que se cuente con instancias amplias de participación y toma de decisiones políticas. El MICC asumió la responsabilidad de mantener el control directo del proceso, de sus electos y paga los costos asociados a tal decisión: está casi solo en el sostenimiento de la experiencia. La base territorial de ambas organizaciones no coincide con la base territorial de los procesos participativos: su poder no se extiende a todo el

territorio considerado. La UNORCAC tiene sus bases organizadas ante todo en el área rural andina del municipio de Cotacachi, sobre las que conserva un control importante por el cuasi – monopolio de la mediación con agentes externos; pero tiene dificultades para representar en sus demandas a sectores sociales más amplios o territorios distintos como la zona subtropical o la ciudad capital del municipio. El MICC es una federación de organizaciones parroquiales (las OSG), cuyo control territorial efectivo varía según la zona. Los acuerdos entre ellas son frágiles y un proyecto “provincial” que se exprese en inversiones para el desarrollo regional está lejos de haberse articulado en su seno. Esto dificulta el liderazgo de ambas, sea por la dificultad de conducir la alianza local (Cotacachi), sea por la dificultad de construir por sí sola un proyecto provincial de desarrollo (Cotopaxi).

Pero las limitaciones al proceso no provienen exclusivamente de las alianzas, sino de las condiciones sociales en las que se desenvuelven las bases y las dirigencias de las organizaciones indígenas. Esas condiciones configuran el abanico de posibilidades y contornos prácticos del proyecto político que pueden impulsar. Las *relaciones clientelares* tienen sus fuentes primarias (la autoridad paternal fundada en el control de bienes de redistribución y su canalización por la vía de las redes de parientes) en las profundidades más antiguas de la tradición política comunal. A pesar de ello, en Cotacachi y en Cotopaxi se advierte un serio intento de desplazamiento de las decisiones sobre el territorio desde modelos de toma de decisiones fundadas en relaciones clientelares hacia la toma de decisiones fundadas en relaciones *corporativas* o *neocorporativas* donde la base de la representación y la distribución económica depende de la adscripción organizativa. Esta democracia “neocorporativa” tiene su origen en tradiciones políticas de izquierda y en la referencia indígena a la “comunidad” y a los valores de la democracia colectiva.

En ese desplazamiento, y por lo tanto en los mayores avances económicos de una estrategia territorial, Cotacachi ha logrado cambios más sensibles que Cotopaxi. Las razones de esa asimetría no residen solamente en el mayor tiempo de la experiencia o la menor dimensión

territorial del esfuerzo político, en la mayor heterogeneidad del espacio abarcado y en los mayores recursos económicos a disposición de Cotacachi. Otros obstáculos se encuentran en las diferenciaciones sociales y económicas que las presiones de la descampesinización están provocando en una región que, como la provincia de Cotopaxi, está mucho más deteriorada en términos ecológicos y agrarios. Esas diferenciaciones transforman y debilitan los liderazgos tradicionales, fragmentan los proyectos sociales, distinguen los liderazgos y organizaciones femeninos de los masculinos, los grupos de jóvenes de los mayores y refuerzan las resistencias a la diferenciación de sociedades campesinas en descomposición. Ante estos poderosos obstáculos históricos, las mejores condiciones para profundizar el cambio social y la dirección política se encuentran en organizaciones rurales que han creado capacidades propias para dirigir las intervenciones del desarrollo y mantener el control sobre el territorio rural en el que trabajan. En Cotacachi la organización indígena lo ha logrado parcialmente y eso contribuye decisivamente al desplazamiento del clientelismo, a la consolidación de relaciones corporativas y al sostenimiento (con distancias sensibles) de la alianza que sostiene el proceso. En Cotopaxi esto solo se ha conseguido en unas pocas organizaciones de una provincia más extensa en la que el MICC ha buscado suplir lo que sus organizaciones de base no han podido cubrir: hasta el momento su control político se mantiene en delicados equilibrios y contradictorios compromisos, pero sus esfuerzos heroicos no son suficientes.

Un viejo dirigente indígena de Pujilí inventó una metáfora que puede describir el momento actual. El MICC está viviendo el golpe de la ola sobre las rocas de la orilla. Todo se remueve en el fondo y no se puede ver con claridad. “Tendrán que bajar las aguas para que el camino se despeje”. Pero los procesos sociales no esperan los días de calma. El movimiento indígena sigue caminando en medio de aguas turbulentas. Al hacerlo, marca todavía el paso de los más serios intentos de cambio y justicia social que conoce el país. A pesar de ello, los esfuerzos locales no siempre parecen articularse de modos reconocibles en algún proyecto nacional o regional. Nos parecen a veces aislados o débilmente vinculados entre sí. Pero es allí, precisamente, donde se forjan

molecularmente los procesos reales que marcan los límites y las potencialidades de una sociedad mejor. Los materiales para construirla no pueden venir más que del barro que se encuentra en la orilla removida y el que se amasa en el mismo cuerpo de quienes quieren diseñarla.

# Anexo

## Análisis presupuestario del Municipio de Cotacachi y del Consejo Provincial de Cotopaxi

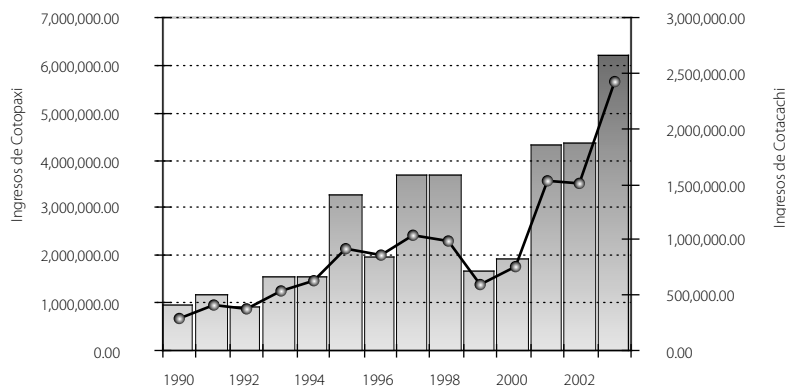
En ambas instituciones es claro un aumento notable de los gastos en dólares a partir del año 2001, por efectos de la llamada “ley del 15%” que entrega ese porcentaje del presupuesto general del Estado a los gobiernos seccionales; luego de una caída entre 1998 y 2000 por efectos de la aguda devaluación del sucre previo a la dolarización. Sin este notable crecimiento de los fondos disponibles para la inversión pública, sería mucho más difícil exhibir éxitos.

La mayor parte de este gasto incrementado corresponde a obras públicas: gasto de inversión. Esto se debe, probablemente, a que una parte importante del incremento proviene de la llamada “ley del 15%”, que estipula que los valores entregados por este concepto no se pueden destinar a gastos de personal. Este crecimiento de la capacidad de realizar

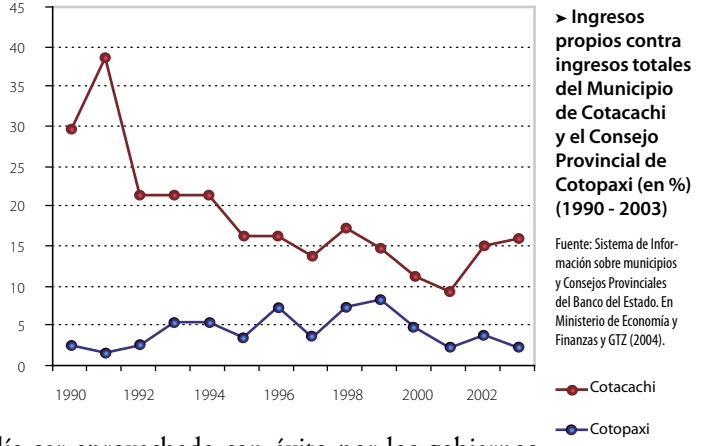
### ► Ingresos totales del Consejo Provincial de Cotopaxi y del Municipio de Cotacachi (1990 - 2003) (en US\$)

Fuente: Sistema de Información sobre municipios y Consejos Provinciales del Banco del Estado. En Ministerio de Economía y Finanzas y GTZ (2004).

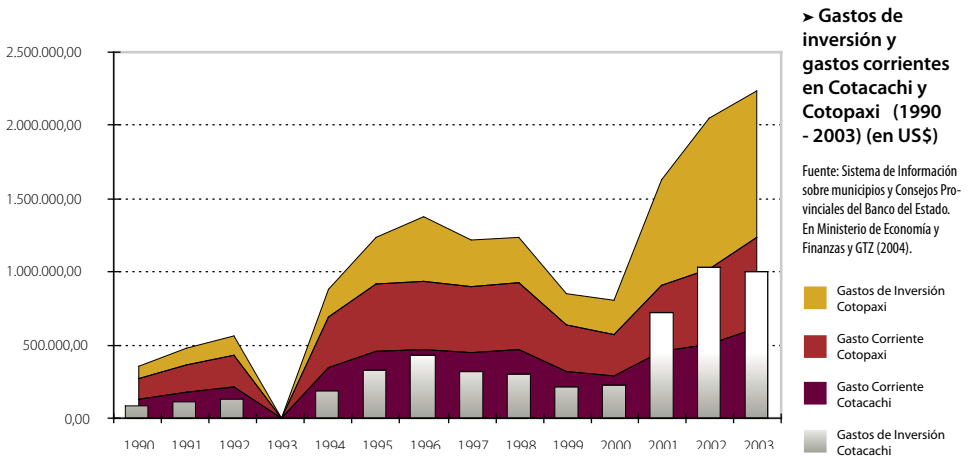
■ Cotopaxi  
—●— Cotacachi



obras por parte de los gobiernos locales forma parte integral de las razones de su éxito. Es algo que proviene del contexto político nacional: un proceso de fortalecimiento de los gobiernos subnacionales. Una oportunidad que podía ser aprovechada con éxito por los gobiernos indígenas. Lo fue.



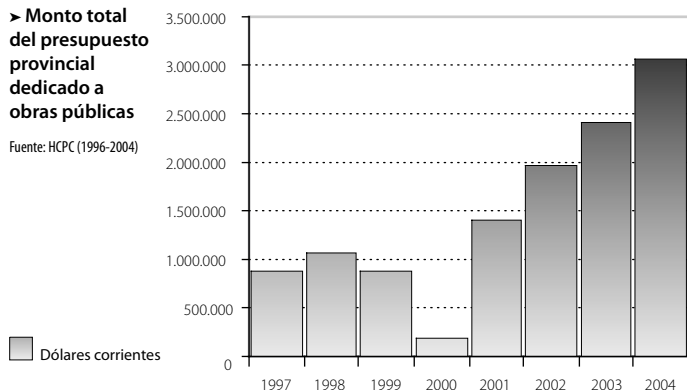
Esto se comprueba al ver la proporción de los ingresos institucionales que provienen del cobro de tasas, tributos y otras recaudaciones locales. En ambos casos, cuando las transferencias cayeron por efecto de la crisis fiscal de 1998 – 2000, mejoró la proporción de la recaudación propia. Sin embargo, la tendencia general es al descenso en la capacidad de autogestión. En Cotacachi la recaudación propia no ha cesado de caer desde 1990. De casi el 40% en 1991, a menos del 10% en 2000. Desde entonces hubo una leve mejora para llegar a casi 16%



en 2003. La evolución de este indicador en Cotopaxi ha sido mucho más errática aunque siempre en un rango muy inferior: jamás ha superado el 10% en el período considerado y desde la administración del MICC nunca ha superado el 5% (ver gráfico del Estudio p. 13). Esto se debe a que los Consejos Provinciales tienen menos fuentes de recursos propios que las que están potencialmente a mano de los municipios. Pero también revela que el aumento de las transferencias del Estado central ha aumentado la dependencia de los gobiernos locales porque las recaudaciones propias no han podido seguir el ritmo del aumento de los desembolsos nacionales.

► Monto total del presupuesto provincial dedicado a obras públicas

Fuente: HCPC (1996-2004)



Los datos de Cotopaxi nos permiten un análisis más fino de las inversiones en obras públicas<sup>85</sup>. Calculados en dólares, los gastos en inversión pública del Consejo Provincial de Cotopaxi crecieron enormemente entre el año 2000 y

el año 2001 debido a la fuerte devaluación que precedió a la dolarización. El siguiente gráfico muestra la evolución en dólares corrientes del presupuesto de inversión en obras públicas del HCPC.

La proporción de la inversión en las zonas rurales ha crecido desde el 60% a inicios del gobierno del MICC hasta el 75% del total en 2004. Esto revela, casi con seguridad, una inclinación mayor hacia las propias bases sociales del movimiento, pero también coincide con una mayor focalización de los gastos en áreas con menos infraestructura y mayor

<sup>85</sup> La información proviene de las cédulas presupuestarias del H. Consejo Provincial de Cotopaxi. Agradecemos al Gobierno Provincial habernos dado acceso a esta información. El procesamiento de la información fue realizada originalmente por Amanda Vinuesa y Patricia Miranda (2005). El análisis es nuestro.

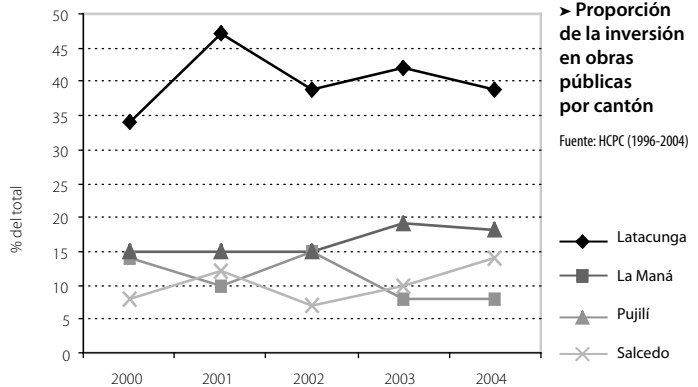
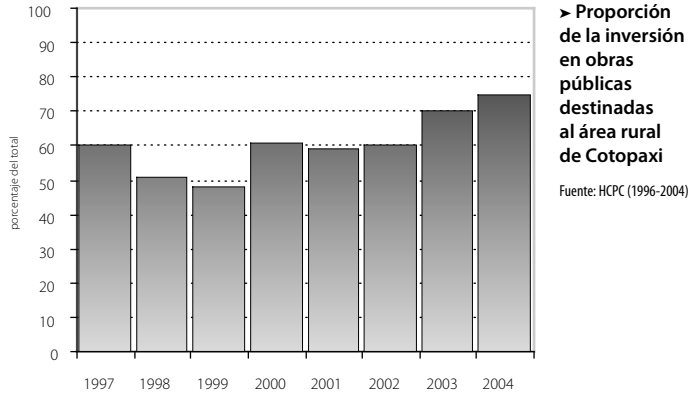


pobreza (las zonas rurales).

La distribución regional de las inversiones en obras públicas muestra cierta estabilidad en los municipios más grandes al tiempo que se registran grandes variaciones en los municipios más pequeños. Esto último es normal puesto que al tratarse de inversiones pequeñas, cualquier obra grande y eventual, cambia fuertemente el balance de su participación en la inversión provincial. En términos

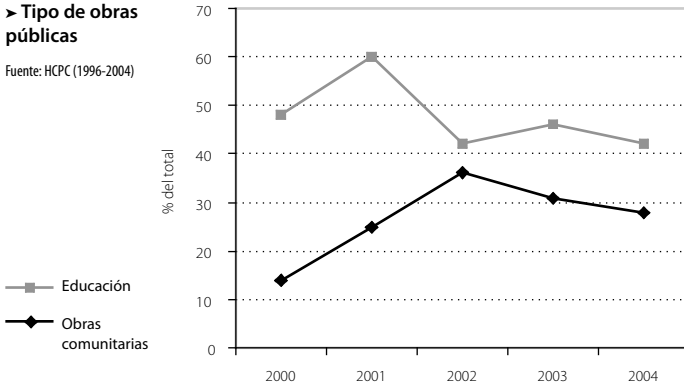
generales se registra mucha estabilidad en la proporción de la inversión en Latacunga y Pujilí, un aumento de la inversión en Salcedo y una caída en La Maná.

Otro análisis que permiten los datos es el del tipo de obras. La inversión en “educación” es básicamente la obra física de aulas, cerramientos de escuelas, techos de instituciones educativas, etc. La inversión en “obras comunitarias” refiere ante todo a casas comunales, sedes sociales, canchas para deportes, etc. La inversión en “saneamiento” incluye obras de letrinización, alcantarillado rural, obras de agua potable, agua entubada y riego, entre otras. La inversión en “vialidad” es la apertura o mantenimiento de vías rurales, construcción de puentes, bordillos y obras



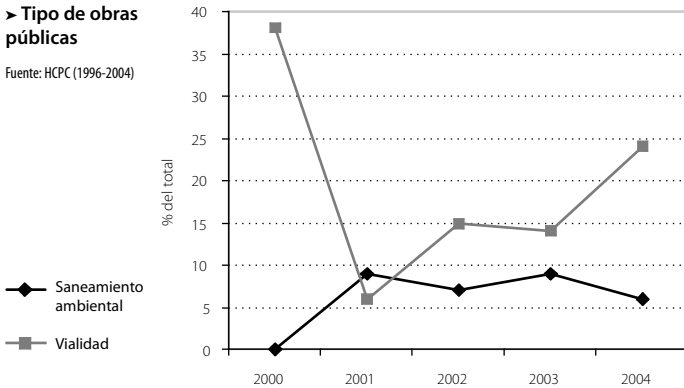
► **Tipo de obras públicas**

Fuente: HCPC (1996-2004)



► **Tipo de obras públicas**

Fuente: HCPC (1996-2004)



complementarias en los caminos. Aunque cualquiera de estas obras físicas puede tanto relacionarse con programas más amplios de desarrollo como constituirse tan solo en eslabones de cadenas clientelares, podemos postular la idea de que las “obras comunitarias” son las más propensas a servir para enlazar en relaciones clientelares, mientras las obras en “saneamiento ambiental”, lo son menos, al tiempo que pueden enlazarse más fácil-

mente con programas de desarrollo. Las obras en “educación” y “vialidad”, tal como existen en la actualidad, están en una situación intermedia.

El resultado del análisis es que las obras educativas y en vialidad han tenido una tendencia al crecimiento mientras las obras comunitarias han tendido a decrecer. Las obras de saneamiento crecen pero son todavía muy marginales.

Queda un último análisis posible con los datos disponibles. Un análisis especialmente relevante para evaluar el “clientelismo” en el manejo presupuestario. Hemos buscado *correlaciones* entre el monto de obras

y el porcentaje de votación por parroquias<sup>86</sup>. Se espera que mientras más obras físicas se hacen en una parroquia, mayor será la votación dirigida a la autoridad que las hace (en este caso, César Umajinga, Prefecto de Cotopaxi y Auki Tituaña, Alcalde de Cotacachi). Se esperaría también que las abstenciones y los votos nulos disminuyan: la mayor cantidad de obras debería reducir el rechazo y la apatía y favorecer una mayor asistencia a las urnas. Si hubiera tal comportamiento podríamos suponer que el clientelismo está funcionando. Le llamaremos la “hipótesis clientelar”: las autoridades realizan las obras para conseguir los votos y la gente entrega los votos para conseguir las obras. Los gráficos siguientes no permiten observar ninguna tendencia clara asociada a la “hipótesis clientelar”. Los “puntos” son las parroquias ubicados en el plano cartesiano que permite ver los votos entregados y las obras recibidas. Las parroquias con mayor inversión no son las que más concurren a las urnas ni las que más votan a favor de los candidatos del Pachakutik. En el caso de Cotopaxi hemos eliminado las parroquias con menos de 1500 electores: una autoridad clientelar no solo entrega obras a las parroquias más leales sino también allí donde busca lealtades útiles, es decir, en los lugares donde hay más votantes. Lo que vemos es que no existe correlación visible. Hemos incluido en Cotopaxi (donde hay más parroquias y por tanto más observaciones para fijar una tendencia) una curva de tendencia lineal para ratificarlo: si hubiera una correlación (que no vemos), sería negativa; es decir, mientras más se invierte en la parroquia, menos se votó por el candidato en 2004. Lo mismo ocurre en Cotacachi: si existe una tendencia es inversa a lo que esperaría la hipótesis clientelar<sup>87</sup>.

---

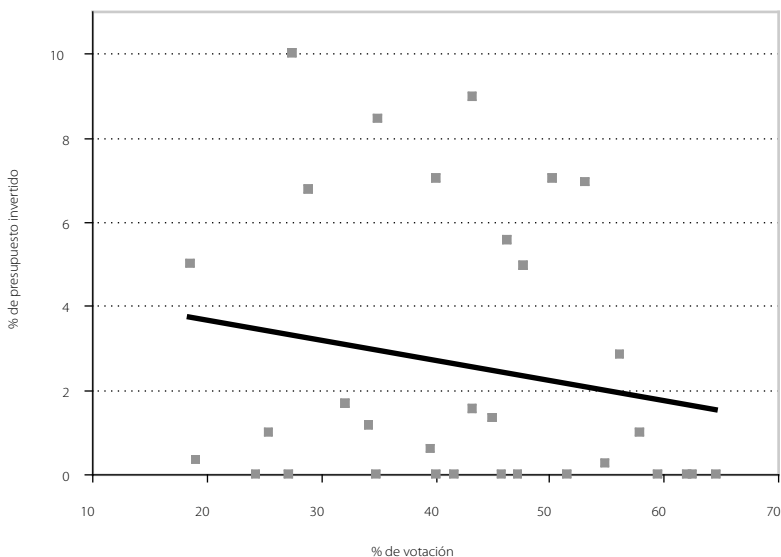
<sup>86</sup> Para la identificación parroquial de las obras públicas de los años 2000 y 2003 en Cotopaxi contamos con la colaboración de José Egas y los funcionarios de UGESA y de la Dirección de Obras Públicas del HCPC. Un agradecimiento especial a todos ellos. En la compilación de la información presupuestaria, fue fundamental el trabajo de Vinuesa y Miranda (2005).

<sup>87</sup> No obstante, los datos deben considerarse provisionales: hay que incluir más años de presupuestos parroquiales. Cotopaxi (que une los años 2000 y 2003) está mejor representada que Cotacachi (solo distribución parroquial de una parte del presupuesto de obras del año 2004). En realidad, la gente no evalúa, al votar, las obras realizadas ese mismo año, sino todos los años del período de la autoridad. Por eso, debemos incluir todos los años desde el 2000 (algo todavía por hacer).

# Cotopaxi

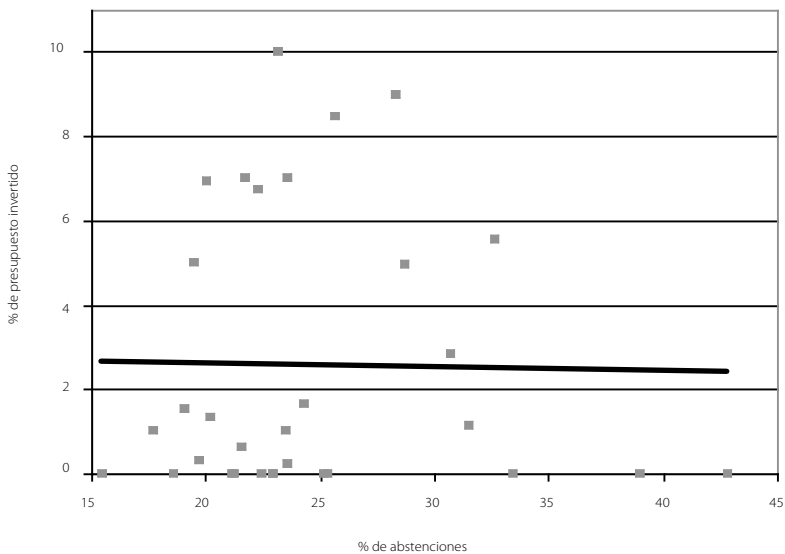
► Cotopaxi:  
relación entre  
% parroquial de  
la votación válida  
de Pachakutik  
(2004) y  
% parroquial  
de la inversión  
provincial  
(2000 y 2003)

· Nota: sólo las  
parroquias de más  
de 1500 electores

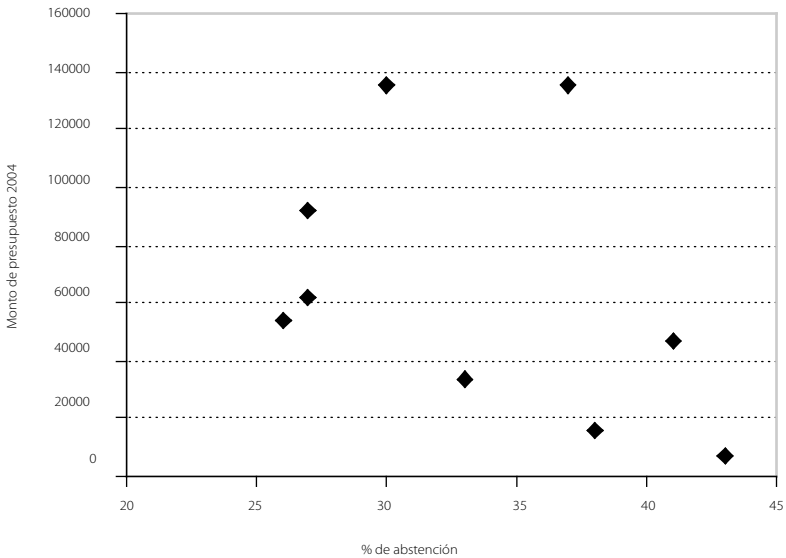
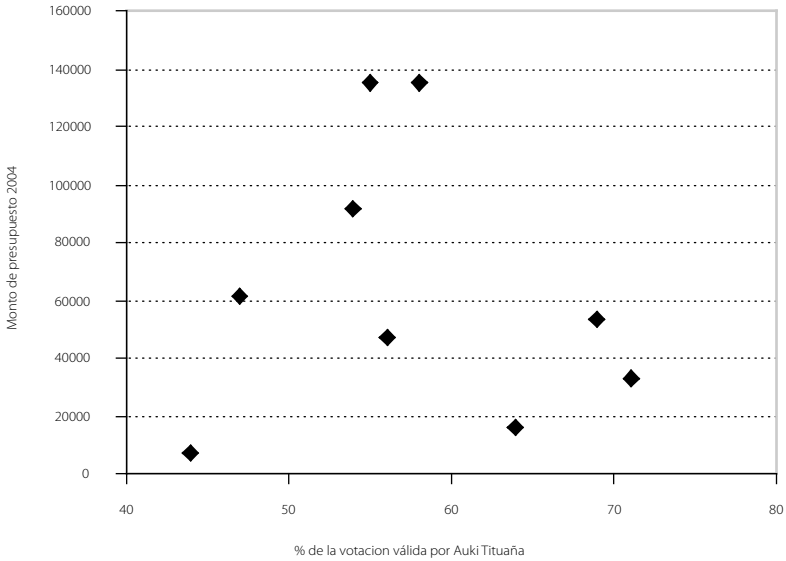


► Cotopaxi:  
relación entre  
% parroquial  
de abstención  
electoral (2004) y  
% de inversiones  
parroquiales  
(2000 y 2003)

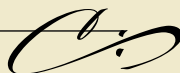
· Nota: solo las  
parroquias de más  
de 1500 electores



# Cotacachi



Crisis, descentralización y  
desarrollo local en el Ecuador:  
1990-2001



---

Carlos Larrea Maldonado

# Introducción

*A partir de 1982, el prolongado período de crecimiento económico experimentado por el Ecuador a partir de la post-guerra, impulsado inicialmente por el auge bananero, posteriormente por la sustitución de importaciones y finalmente por el “boom” petrolero, llegó a su fin. En un contexto caracterizado por el peso abrumador de la deuda externa, la inestabilidad provocada no solamente por sucesivos desastres naturales (El Niño en 1983 y 1998, el terremoto de 1987), sino también por la crisis financiera de 1999 y las caídas en los precios del petróleo en 1986 y 1998, las políticas de ajuste estructural y promoción de exportaciones no han logrado siquiera restablecer el crecimiento económico, de forma que en la actualidad el ingreso por habitante es comparable al de hace 24 años. Las condiciones sociales se han afectado también por la tendencia a una mayor desigualdad social, el aumento de la pobreza y el deterioro de las condiciones de empleo.*

A pesar de las condiciones económicas y sociales desfavorables y de la tendencia a la reducción en el gasto social, desde 1992 los municipios y consejos provinciales han aumentado considerablemente sus recursos, inicialmente a través del Programa de Desarrollo Municipal impulsado por el Banco del Estado (BEDE) y más tarde gracias a la transferencia del 15% del presupuesto nacional, la mayor captación de fondos propios, y otros mecanismos complementarios, que permiten que en la actualidad los gobiernos autónomos manejen aproximadamente el 20% de los ingresos del sector público.

Por otra parte, a partir de 1990 se ha consolidado en el Ecuador el movimiento indígena, cuya presencia se ha caracterizado no solamente por su considerable capacidad de movilización, que ha generado varios levantamientos nacionales y ha contribuido a la caída de los presidentes Bucaram y Mahuad, sino también por su participación en el poder local. Se estima que en la actualidad el movimiento indígena controla o tiene influencia significativa en 24 municipios y 4 consejos provinciales.

La influencia directa o indirecta del movimiento indígena sobre los gobiernos locales, y el simultáneo fortalecimiento de los recursos y capacidad de gestión de estos últimos, pueden haber conducido a mejoras en las condiciones de vida en las áreas con mayor concentración indígena. El objetivo de este estudio es explorar los cambios en las condiciones locales de educación, salud, vivienda, empleo y pobreza entre 1990 y 2001, con especial referencia a la provincia de Cotopaxi y los cantones Cotacachi y Guamote, donde la influencia del movimiento indígena ha sido particularmente fuerte. Los cambios en las áreas mencionadas se analizarán con referencia a las variaciones en el conjunto del país.

Se emplean con fuentes principales los censos de población y vivienda de 1990 y 2001, y complementariamente las encuestas de condiciones de vida de 1995 y 1998, que permitieron estimar en los censos variables adicionales sobre pobreza, extrema pobreza y desnutrición crónica infantil, por el método de la estimación de áreas pequeñas (SAE). El estudio se realiza a escala parroquial.



# El contexto latinoamericano

América Latina ha sufrido durante las últimas décadas una profunda crisis, caracterizada no solamente por el virtual estancamiento en el ingreso por habitante, sino también por la persistencia o profundización de la pobreza, la creciente inequidad social, y el desempleo estructural. Al mismo tiempo, la presión sobre los recursos naturales ha crecido, y varios indicadores sugieren una acelerada pérdida de la biodiversidad y un deterioro ambiental.

A partir de 1982 la crisis de la deuda condujo a los países latinoamericanos a abandonar progresivamente el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, y adoptar una estrategia de ajuste estructural, liberalización económica y promoción de exportaciones. Al cabo de casi un cuarto de siglo, los resultados de esta estrategia dejan mucho que desear, tanto en términos de crecimiento económico como de desarrollo humano y sustentabilidad.

El crecimiento del ingreso por habitante ha alcanzado una tasa de apenas el 0.3% anual entre 1980 y 2001, la cifra más baja en un siglo. Solamente Chile en Sudamérica, y en menor medida Costa Rica en América Central han alcanzado tasas de crecimiento razonablemente positivas y estables en los últimos años (Larrea 2004, CEPAL 2002).

La pobreza en la región continúa siendo masiva. Según la CEPAL, en 2002 el 44% de la población latinoamericana, o 221 millones de per-

sonas, vivían bajo la línea de pobreza, mientras en 1980 esta situación afectaba a 135 millones de personas (CEPAL 2004b). La pobreza y la indigencia en la región no muestran una tendencia declinante (cuadro 1). “Con respecto a la distribución del ingreso, América Latina sigue siendo la región del planeta con peores indicadores, lo que se ve agravado porque en algunos países se observa incluso una acentuación en la concentración del ingreso” (CEPAL 2004b: 15). Según el Banco Mundial, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso en la región aumentó de 0.484 en los años 70 a 0.522 en los años 90 (De Ferranti et al 2003).

Cuadro 1. Pobreza e indigencia en América Latina: 1980-2002

Año	Pobreza		Indigencia	
	%	Millones de personas	%	Millones de personas
1980	40.5	135.9	18.6	62.4
1990	48.3	200.2	22.5	93.4
1994	45.7	201.5	20.8	91.6
1997	43.8	211.0	18.5	88.8
1999	43.8	211.4	18.5	89.4
2000	42.5	207.0	18.1	88.0
2001	43.2	214.0	18.5	92.0
2002	44.0	221.0	19.4	97.0

Fuente: CEPAL. *Panorama social de América Latina*. Varios números.

El desempleo abierto alcanzó la cifra récord de 10.8%, en 2002, al cabo de una década de ascenso sostenido, y se mantiene en el 10% en 2004, a pesar del alto crecimiento de este último año (CEPAL 2004a). La informalidad y el subempleo muestran también tendencias a su expansión. No todos los indicadores sociales muestran un deterioro en el contexto latinoamericano. En general, se encuentran avances, aunque lentos en comparación con otras regiones del mundo, en educación, salud y vivienda. El cuadro 2 presenta la evolución de la escolaridad.

**Cuadro 2. Años de escolaridad de la población de 25 y más años en América Latina y otras regiones: 1960-2000**

Región	1960	1970	1980	1990	2000
<b>América Latina y el Caribe</b>	3.2	3.6	4.4	5.2	5.9
<b>Africa Sub-Sahara</b>	1.2	1.4	2.0	2.7	3.4
<b>Asia del Este y Pacífico</b>	3.1	3.7	4.8	6.1	7.3
<b>Países Industrializados (OECD)</b>	6.6	7.2	8.2	8.8	9.5
<b>Media mundial</b>	3.2	3.6	4.5	5.3	6.1

Fuente: De Ferranti, David et. al. (2003) *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington D.C.: World Bank.

Los pueblos indígenas han sido históricamente los más afectados por la pobreza y la exclusión, y esta situación no ha mejorado durante los últimos años. Según un estudio reciente del Banco Mundial, los pueblos indígenas en América Latina han alcanzado apenas alguna mejora económica y social durante la última década, y continúan afectados por una mayor pobreza, menor educación, y mayor prevalencia de enfermedades respecto al resto de la sociedad. Existe una situación de discriminación (Patrinos y Hall 2005).

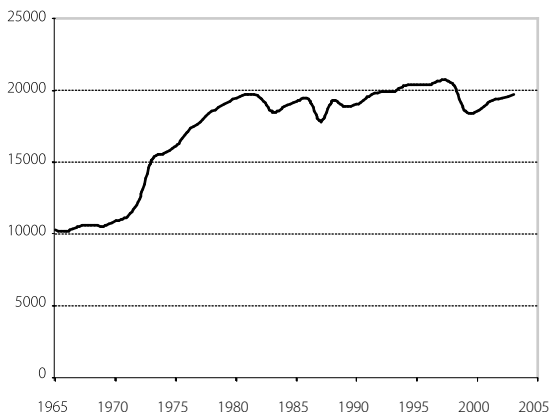
# Crisis y desarrollo social en el Ecuador

En forma similar al resto de América Latina, la economía ecuatoriana se halla afectada por el estancamiento económico. El ingreso por habitante actual es apenas comparable al de 1982, y los efectos de la profunda crisis de 1998 y 1999 no han sido totalmente superados (gráfico 1).

La pobreza, que afectaba al 60% de la población nacional en 2003, se mantiene aún a niveles superiores a los de 1995 (56%), y la extrema pobreza ascendió del 20% al 33%, evidenciando un costo social no revertido de la crisis de 1998 y 1999 (cuadro 3). El desempleo urbano, que descendió hasta el 8% a fines de 2002, luego de haber alcanzado el 17% durante la crisis, ha repuntado hasta el 11% en la actualidad y la desigualdad social ha aumentado a lo largo de los últimos años (Larrea 2004). De acuerdo a un estudio comparativo reciente del Banco Mundial (De Ferranti et. al 2003), el coeficiente de Gini del ingreso de los hogares ascendió de 0.548 en 1994 a 0.562 en 1998. Estos valores se encuentran entre los más altos de la región, y solamente Brasil alcanza una cifra significativamente superior (0.59 en 2001).

► Gráfico 1  
**Ingreso por habitante en el Ecuador: 1965-2003**

Fuente: Banco Central del Ecuador. Noviembre 2004 y números anteriores. *Información Estadística Mensual* (Quito: Banco Central del Ecuador).



En forma similar a otros países de América Latina, se mantienen avances en los campos de educación, salud y vivienda, cuyas características se exponen y analizan en las siguientes secciones.

# La descentralización en el Ecuador y las transferencias a gobiernos locales

Los recursos de los gobiernos autónomos y locales (municipios y consejos provinciales) han crecido aceleradamente durante la década de 1990. En 1990 se crearon los fondos de Desarrollo Provincial (FONDEPRO) y Desarrollo Seccional (FODESEC); desde 1992 se distribuyeron créditos a los gobiernos locales mediante el Programa de Desarrollo Municipal del Banco del Estado (BEDE); en 1997 se aprueba la ley que obliga a la transferencia del 15% del presupuesto del Estado a los gobiernos seccionales, aunque, según el Banco Mundial, nunca se ha transferido en total más del 11% por este mecanismo (Frank 2003). Existen en la actualidad al menos 16 leyes dispersas que regulan las transferencias de fondos del presupuesto del Estado a los gobiernos autónomos, sin que éstas sigan criterios coherentes –asociados a las condiciones de vida, pobreza, tamaño de la población, competencias o efectividad del gasto de los cantones y provincias– ni estén asociadas a la transferencia de competencias. Pese a ello, se ha estimado que en la actualidad aproximadamente el 20% del gasto fiscal es ejecutado por los gobiernos autónomos<sup>1</sup>.

Como se ha mencionado en la introducción, otro cambio significativo en el desarrollo local es el fortalecimiento del movimiento indígena a partir de 1990. Se puede conjeturar que su influencia puede haber conducido a una mayor o más efectiva inversión social en las áreas donde su presencia es más poderosa. Se han seleccionado los casos del cantón Cotacachi, que ha tenido por un largo periodo de tiempo un alcalde indígena, el cantón Guamote, que tuvo también un municipio indígena, y la provincia de Cotopaxi, que recientemente ha elegido un consejo provincial vinculado al movimiento indígena, además de al menos un municipio (Saquisilí) con presencia indígena más prolongada.

<sup>1</sup> El dato ha sido proporcionado por Santiago Ortiz.

# Metodología

Se ha seleccionado un conjunto amplio de indicadores sociales, desagregados a nivel parroquial, a partir de los censos de población y vivienda de 1990 y 2001 (cuadro 4). Los indicadores han sido tomados del sistema de información INFOPLAN (Larrea et. al 1999) para el Censo de 1990, y calculados a partir de las mismas definiciones para el Censo de 2001.

Además de los indicadores tomados directamente de los censos, se han incluido estimaciones de pobreza e indigencia elaboradas mediante proyecciones de las Encuestas de Condiciones de Vida de 1995 y 1998 a los Censos de 1990 y 2001 respectivamente. Se ha incluido también la desnutrición crónica de menores de 5 años, solamente para el censo de 2001. La metodología, basada en modelos de regresión múltiple y específicamente en el método de estimación de áreas pequeñas (SAE), puede consultarse en las fuentes (Larrea et al 1999, Larrea 2005, [www.povertmap.net](http://www.povertmap.net), [www.ecuamapalimentaria.info](http://www.ecuamapalimentaria.info)).

Se han incluido 6 indicadores de educación, 3 de salud, 8 de empleo, 7 de vivienda y 2 de pobreza. En primer lugar se ha realizado la comparación entre los cambios locales y nacionales de estos indicadores entre 1990 y 2001<sup>2</sup>, que se puede observar en los cuadros 4 y 5. Los indicadores de educación han sido desagregados por sexo para analizar los cambios desde la perspectiva de género, y los resultados se reportan en el cuadro 4.

Los indicadores varían de acuerdo al tema y a cada uno de los indicadores particulares, presentando un panorama heterogéneo. Para obtener

---

<sup>2</sup> Se han exceptuado de las comparaciones dos indicadores de salud para los cuales no existía información procesada para 1990 a escala parroquial (desnutrición crónica y proporción de hijos vivos).

una visión representativa del conjunto de los cambios, se han elaborado dos índices multivariados, empleando el método de los componentes principales, que permite maximizar la representatividad de los índices, mediante la optimización de la varianza capturada.

El primer índice sintetiza las condiciones de vida en 2001, y se denomina Índice de Desarrollo Social (IDS). El IDS está compuesto por 18 indicadores y captura el 49% de su varianza total, valor altamente representativo. Los indicadores son: escolaridad de personas de 24 y más años (ESCOL), alfabetismo de personas de 15 y más años (ALFAB), acceso a instrucción superior de personas de 24 y más años (ACINSUP), tasa neta de asistencia primaria en niños de 6 a 11 años (TPRIM), tasa neta de asistencia secundaria en jóvenes entre 12 a 17 años (TSEC), tasa neta de asistencia superior en jóvenes entre 18 a 24 años (TSUP), personal de salud por 10000 habitantes (PERSAL), desnutrición crónica de niños menores a 5 años (DESCRON), proporción de hijos vivos (PRONIVI), incidencia de la indigencia (INDIG), proporción de viviendas con agua al interior de la vivienda (VIAGUA), proporción de viviendas con servicios higiénicos (VISSHH), proporción de viviendas con electricidad (VIELEC), proporción de viviendas con menos de tres personas por cuarto (VINOHACI), proporción de viviendas con paredes adecuadas (VIPARED), proporción de viviendas con recolección de basura (VIRBASU), porcentaje de asalariados/ PEA (ASALPEA) y porcentaje de mujeres en PEA (MUJPEA).

Su fórmula es la siguiente:

$$IDS = 0.911 ESCOL + 0.676 ALFAB + 0.825 ACINSUP + 0.497 TPRIM + 0.85 TSEC + 0.777 TSUP + 0.774 PERSAL - 0.428 DESCRON + 0.62 PRONIVI - 0.817 INDIG + 0.816 VIAGUA + 0.808 VISSHH + 0.605 VIELEC + 0.544 VINOHACI + 0.641 VIPARED + 0.825 VIRBASU + 0.653 ASALPEA + 0.024 MUJPEA^3$$

---

<sup>3</sup> Los indicadores originales han sido previamente estandarizados (transformados de forma que su media es igual a cero y su varianza igual a 1).

El segundo índice sintetiza los cambios ocurridos entre 1990 y 2001, se denomina Índice de Cambio Social, y está compuesto por los cambios en las siguientes 12 variables: escolaridad de personas de 24 y más años (CESCOL), alfabetismo de personas de 15 y más años (CALFAB), acceso a instrucción superior de personas de 24 y más años (CACINSUP), tasa neta de asistencia primaria en niños entre 6 a 11 años (CTPRIM), tasa neta de asistencia secundaria en jóvenes entre 12 a 17 años (CTSEC), tasa neta de asistencia superior en jóvenes entre 18 a 24 años (CTSUP), personal de salud por 10000 habitantes (CPERSAL), proporción de viviendas con agua al interior de la vivienda (CVIAGUA), proporción de viviendas con recolección de basura (CVIRBASU), incidencia de la indigencia (CINDIG), proporción de viviendas con pisos adecuados (CVIPISO) y proporción de viviendas con servicios higiénicos (CVISSHH). Los cambios han sido medidos por simples diferencias entre los valores final e inicial de cada indicador, y no como incrementos porcentuales. En este caso, debido a las menores correlaciones entre los indicadores de cambio, el índice captura solamente el 22% de la varianza total de sus componentes, valor bajo pero aceptable.

El índice tiene la siguiente fórmula:

$$ICS = 0.703 \text{ CESCOL} + 0.301 \text{ CALFAB} + 0.639 \text{ CACINSUP} + 0.032 \text{ CTPRIM} + 0.202 \text{ CTSEC} + 0.464 \text{ CTSUP} + 0.443 \text{ CPERSAL} + 0.53 \text{ CVIAGUA} + 0.411 \text{ CVIRBASU} - 0.536 \text{ CINDIG} + 0.417 \text{ CVIPISO} + 0.478 \text{ CVISSHH}^4$$

Los índices están estandarizados (transformados de forma que su media es igual a cero y su varianza igual a 1). En consecuencia, sus valores positivos muestran una posición sobre la media nacional, y los valores negativos indican, por el contrario, una ubicación desfavorable respecto a la media nacional. El análisis de componentes principales se ha realizado ponderando las parroquias por el logaritmo natural de su población.

---

<sup>4</sup> Los indicadores originales han sido previamente estandarizados (transformados de forma que su media es igual a cero y su varianza igual a 1).



# Análisis de los cambios observados

Los cuadros 4 y 5 sintetizan los cambios observados en los indicadores sociales entre 1990 y 2001. A nivel nacional, los indicadores de educación muestran mejoras modestas, con dos excepciones. La tasa de asistencia primaria declina del 89% al 86%, mientras que en el acceso a la instrucción superior hay una mejora considerable. Una parte de las mejoras se explica simplemente por la renovación generacional, ya que los jóvenes han recibido mejor educación que los ancianos, y que entre éstos últimos se concentra el problema del analfabetismo. A pesar de las pequeñas mejoras, algunos indicadores continúan en niveles críticos, como en el caso de las tasas de asistencia secundaria, inferiores al 50%, y de nivel superior, que muestran que apenas una de cada 8 jóvenes asiste a la universidad o centros post-secundarios.

El cambio más positivo observado es la reducción de las brechas de género, que han desaparecido en el campo educativo entre las nuevas generaciones, de forma que las mujeres tienden a presentar mejores indicadores que los varones. Las diferencias que afectan a las mujeres se concentran entre las personas de mayor edad, en los casos del analfabetismo y la baja escolaridad.

En el campo educativo, las áreas analizadas con mayor presencia indígena han tenido, en general, un desempeño mejor a la media nacional, particularmente en el campo del analfabetismo y en el caso de Cotacachi. En Cotopaxi las ventajas son menores y en Guamote algunos indicadores cambian negativamente.

En el campo de salud, hay un aumento considerable del personal de salud por cada 10.000 habitantes, comparable al de las áreas de estudio. Los indicadores de infraestructura habitacional, donde los gobiernos locales han tenido tradicionalmente competencia, muestran avances importantes, que en el caso de la electricidad son más pronunciadas en las áreas de estudio. En agua y alcantarillado, paradójicamente, se encuentra un deterioro en Guamote. Los indicadores de vivienda propiamente dicha (paredes, piso, baño) presentan también avances algo mayores en las áreas de estudio, excepto Guamote.

Si entendemos los indicadores de educación, salud y vivienda como variables de “stock”, o recursos disponibles para los hogares, en general observamos una mejora en la mayor parte de ellos en la década, que en varios casos (educación, infraestructura habitacional) es más pronunciada en las áreas de estudio.

En los campos de empleo y pobreza el panorama es distinto. La pobreza ha sido medida en este caso mediante el consumo, que es un flujo, determinado en el corto plazo por las condiciones de empleo. En ambos casos los indicadores muestran una situación de estancamiento o deterioro.

Los datos sobre pobreza muestran que tanto su incidencia como la de la indigencia se han mantenido sin cambios significativos a nivel nacional. Un estudio reciente del Banco Mundial, basado en una metodología similar, que maximiza la comparabilidad de las estimaciones entre los censos, encontró que la pobreza aumentó del 40% al 45% entre 1990 y 2001 (World Bank 2003)<sup>5</sup>. Aunque la mencionada investigación está basada en una línea de pobreza distinta a la empleada en este estudio, sus resultados sugieren un aumento de la pobreza, en concordancia con el cuadro 3, elaborado a partir de encuestas de hogares entre 1995 y 2003.

---

<sup>5</sup> El estudio del Banco Mundial se basa en imputación a los censos de las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV) de 1994 y 1999, más cercanas a los censos de 1990 y 2001. Además los modelos de las dos imputaciones han sido más detenidamente elaborados para reducir sus diferencias metodológicas. En el estudio presentado en este artículo, se emplearon las encuestas de 1995 y 1998, porque la primera presenta una muestra más representativa en la Amazonía, y la ECV de 1999 no se realizó en esta última región.

Cuadro 3. Pobreza e indigencia en Ecuador por región y área: 1995-2003

Área	Región	Pobreza					Indigencia				
		1995	1998	2000	2001	2003	1995	1998	2000	2001	2003
Rural	Costa	74.9	83.7	84.8	78.1	85.6	30.5	43.1	59.1	52.1	57.4
	Sierra	77.7	81.5	83.9	77.0	77.7	39.1	49.7	58.6	48.7	49.4
	Amazonía	69.9	75.1	83.0	77.8	82.7	23.8	38.7	52.2	53.7	61.7
	<b>Total</b>	<b>75.8</b>	<b>82.0</b>	<b>84.1</b>	<b>77.5</b>	<b>81.1</b>	<b>33.9</b>	<b>46.1</b>	<b>58.2</b>	<b>50.5</b>	<b>53.5</b>
Urbana	Costa	42.5	54.4	65.7	60.0	57.6	9.2	15.3	34.9	31.7	28.4
	(Guayaquil)	37.5	45.8	57.9	51.3	48.1	8.0	10.9	26.7	26.0	19.8
	Sierra	42.2	38.9	53.2	40.5	36.3	12.6	9.3	24.5	15.5	14.0
	(Quito)	29.9	29.5	49.1	36.4	25.9	7.8	5.3	19.6	12.9	8.2
	Amazonía	47.2	45.3	57.1	44.6	40.3	14.4	9.8	24.5	19.8	19.2
	<b>Total</b>	<b>42.4</b>	<b>48.6</b>	<b>60.3</b>	<b>51.6</b>	<b>48.5</b>	<b>10.6</b>	<b>13.0</b>	<b>30.3</b>	<b>24.7</b>	<b>22.3</b>
Total	Costa	53.9	64.3	71.1	65.0	64.7	16.6	24.7	41.8	37.3	35.8
	Sierra	57.6	59.9	65.4	55.3	52.9	24.1	29.2	38.1	29.0	28.2
	Amazonía	65.5	69.3	77.0	69.5	69.0	22.0	33.0	45.9	45.2	48.0
	<b>Total</b>	<b>55.9</b>	<b>62.6</b>	<b>68.8</b>	<b>60.8</b>	<b>59.6</b>	<b>20.0</b>	<b>26.9</b>	<b>40.3</b>	<b>33.8</b>	<b>32.9</b>

Fuentes: INEC-Banco Mundial, 1995-1998 Encuestas de Condiciones de Vida, INEC 2000 Encuesta EMBENHO, INEC 2001-2003 Encuesta EMBENUDR.

Nota: En 1995 y 1998 se ha empleado el consumo familiar por habitante, y en 2000, 2001 y 2003 el ingreso familiar por habitante. La línea de indigencia adoptada por el Banco Mundial en 1994 fue de 2777 dólares por persona por mes, a precios de junio-julio del año mencionado. Sobre esta base se ha definido una línea de pobreza de 54.87 dólares de 1994 por mes, equivalente a la línea que el banco define como de "vulnerabilidad" (World Bank 1996).

Aunque los indicadores locales sobre cambios en la pobreza e indigencia están sujetos a un margen de error amplio y solo pueden considerarse aproximados, la información sugiere una mejora en el área urbana de Cotopaxi, un posible aumento de la extrema pobreza en Cotopaxi rural, una moderada reducción de la pobreza en Cotacachi, y un deterioro importante en Guamote. Los cambios son consistentes con las formas de gestión local, ya que el impacto sobre las condiciones de vida debe ser más definido en Cotacachi, donde la municipalidad indígena ha tenido mayor continuidad y duración.

**Cuadro 4. Cambios locales y nacionales en indicadores sociales: 1990-2001**

Indicador	País 1990	País 2001	Cambio 90-01	Diferencias de Género	Cambios locales en áreas de estudio
% alfabetismo 15 y más años	88.4	90.9	2.5	Se reduce brecha a la mitad.	Avances hasta 4 veces mayores en las tres áreas.
Escolaridad 24 y más años	6.7	7.2	0.5	Se reduce brecha a la mitad.	Avances mayores en las tres áreas.
% acceso a instrucción superior	14.2	18.1	3.9	Se reduce brecha en más de la mitad.	Cambios altos en Cotacachi, similares a nacionales en Cotopaxi y negativos en Guamote.
Tasa neta asistencia primaria	89.2	85.5	-3.7	Ligera ventaja femenina se mantiene.	Mejoras en Cotacachi rural y modesta mejora en Guamote, retroceso comparable al nacional en Cotopaxi
Tasa neta asistencia secundaria	43.4	45.1	1.7	Ligera ventaja femenina se mantiene.	Mejoras superiores a media nacional en Guamote y Cotacachi, y similares a media en Cotopaxi.
Tasa neta asistencia superior	11.0	12.8	1.8	Ligera ventaja femenina se amplía.	Cambios comparables a los nacionales.

Cuadro 4. Cambios locales y nacionales en indicadores sociales: 1990-2001

(continuación)

Indicador	País 1990	País 2001	Cambio 90-01	Diferencias de Género	Cambios locales en áreas de estudio
Escolaridad de la PEA	7.0	7.9	0.9	Ventaja femenina	Cambios comparables a los nacionales.
Personal de salud por 10000 hab.	29.8	36.6	6.8		Cambios comparables a los nacionales.
% mujeres en PEA	29.0	33.0	4.1		Aumento mayor al nacional en 3 áreas.
% asalariados en PEA	40.7	40.1	-0.6		Caída pronunciada en Cotacachi y Guamote, aumento moderado en Cotopaxi
% manufactura en PEA	11.1	10.2	-0.9		Fuerte caída en Cotacachi, reducción comparable a la nacional en el resto.
% agricultura en PEA	30.8	26.4	-4.3		Aumento en Cotopaxi y Guamote, reducción en Cotacachi.
% sector público en PEA	11.1	8.0	-3.0		Caída pronunciada en Cotacachi y reducción comparable a la Sierra en el resto.
% asalariados en agricultura	24.8	24.7	-0.1		Aumento importante en Cotopaxi, reducción en Cotacachi y Guamote.
% asalariados en manufactura	44.4	51.5	7.1		Cambios comparables a los de la Sierra.
% pobreza	58.3	56.7	-1.6		Mejora moderada en Cotacachi y Cotopaxi urbano, deterioro en Guamote.

Cuadro 4. Cambios locales y nacionales en indicadores sociales: 1990-2001

(continuación)

Indicador	País 1990	País 2001	Cambio 90-01	Diferencias de Género	Cambios locales en áreas de estudio
% indigencia	21.4	21.2	-0.2		Mejora moderada en Cotacachi y Cotopaxi urbano, deterioro en Guamote.
% viviendas con agua potable	38.3	47.9	9.6		Mejoras comparables a la Sierra en Cotopaxi y Cotacachi, deterioro en Guamote.
% viviendas con alcantarillado	39.7	48.0	8.3		Mejoras comparables a la Sierra en Cotopaxi y Cotacachi, deterioro en Guamote.
% viviendas con electricidad	77.9	89.7	11.8		Mejoras superiores a nacional en las 3 áreas.
% viviendas sin hacinamiento	80.4	84.3	3.8		Mejoras superiores a nacional en Cotacachi y Guamote.
% viviendas con paredes adecuadas	57.9	71.3	13.4		Mejoras levemente superiores a nacional en 3 áreas.
% viviendas con piso adecuado	82.8	82.3	-0.5		Mejoras levemente superiores a nacional en Cotacachi y Cotopaxi, y pequeñas en Guamote.
% viviendas con SS. HH. Exclusivo	49.2	64.5	15.4		Mejoras superiores a nacional en Cotacachi y Cotopaxi, y pequeñas en Guamote.

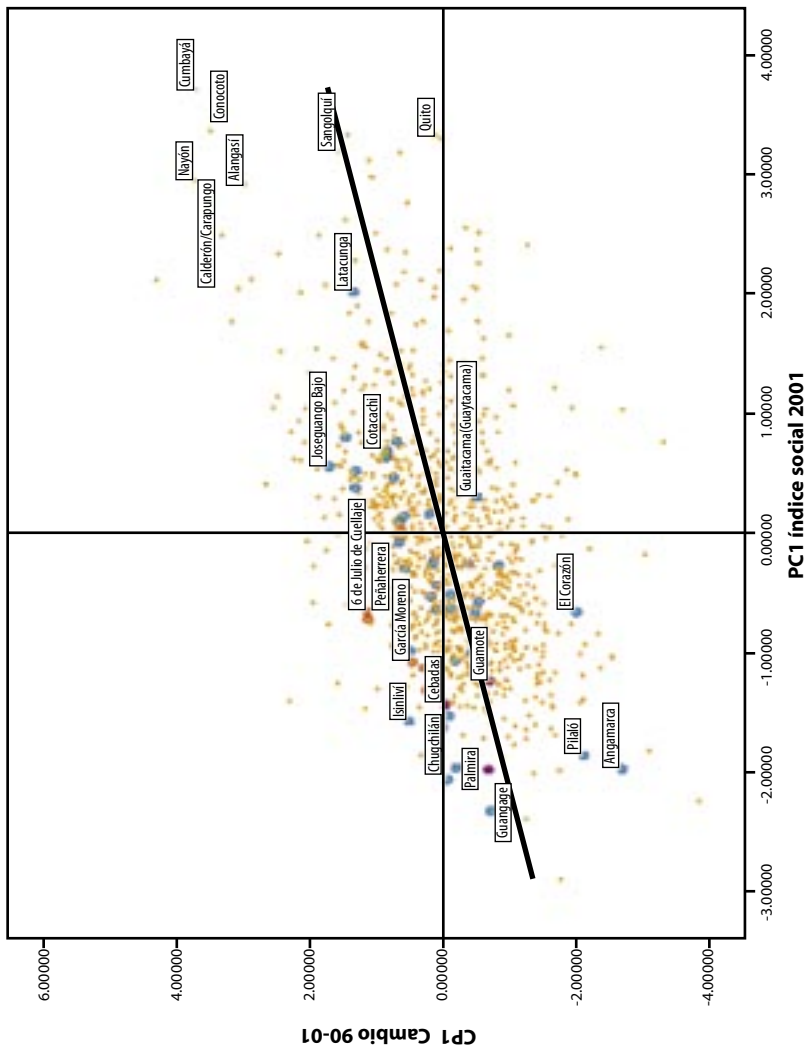
Fuente para el análisis: INEC, Censos de 1990 y 2001.

Cuadro 5. Indicadores sociales seleccionados por área de estudio: 1990-2001

Localidad o Región	Escaridad de mayores a 23		Personal de salud/10000 h.		% viviendas con agua al interior		% Asalariados PEA		Pobreza		Extrema pobreza	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
Cotopaxi Rural	3.6	4.3	6.0	7.2	14.7	23.0	21.8	22.8	82.4	81.6	45.0	48.5
Cotopaxi Urbano	6.4	7.3	25.0	32.0	47.5	57.0	40.7	41.1	74.4	55.3	33.5	21.4
Cotopaxi Total	4.4	5.3	11.5	14.8	24.3	33.8	27.1	28.3	80.1	73.6	41.6	40.2
Cotacachi Capital	4.3	5.4	8.1	16.0	46.4	53.1	46.9	42.8	72.8	68.7	44.3	41.2
Cotacachi Resto	2.9	3.9	1.8	3.7	11.8	20.5	33.5	26.7	90.0	86.5	62.3	55.9
Guamote	2.0	2.7	1.2	2.0	9.9	9.4	5.8	4.5	89.3	93.5	68.3	70.0
Costa Rural	4.1	4.8	5.3	8.2	9.6	13.7	31.5	33.9	73.7	73.6	28.1	28.6
Resto Sierra Rural	3.9	4.8	6.5	10.8	19.2	27.8	26.6	27.8	80.4	74.9	41.1	37.7
Oriente rural	4.6	5.3	7.8	9.9	10.2	16.1	22.5	23.3	69.6	76.1	25.8	36.9
Galápagos rural	8.6	9.1	49.0	27.6	50.3	52.2	61.9	48.6	22.0	28.6	3.2	3.6
Total rural	4.1	4.9	6.2	9.7	15.0	21.4	28.2	29.6	76.7	74.3	34.5	33.8
Costa urbana	7.7	7.8	37.2	41.2	41.7	49.8	44.2	42.0	47.1	55.0	10.9	16.9
Resto Sierra Urbana	8.6	9.1	52.7	63.5	63.3	73.9	52.8	50.0	48.0	37.3	16.6	10.7
Oriente Urbano	6.8	7.3	22.9	31.4	32.6	40.7	42.8	41.1	55.1	50.8	14.9	14.3
Galápagos Urbano	9.9	9.8	65.9	47.6	37.4	51.8	59.7	52.6	14.6	43.6	1.1	7.8
Total Urbano	8.0	8.3	43.1	49.9	50.7	59.8	47.9	45.5	47.6	47.8	13.2	14.3
Total Costa	6.8	7.1	28.6	33.3	33.7	41.6	41.0	40.2	54.2	59.5	15.5	19.7
Resto Total Sierra	6.9	7.7	34.3	44.7	46.1	58.2	42.6	42.2	60.9	50.8	26.3	20.3
Total Oriente	5.4	6.1	12.8	17.7	18.0	26.0	29.0	29.8	64.8	66.9	22.2	28.7
Total Galápagos	9.2	9.5	56.4	37.9	44.5	52.0	60.8	50.7	18.8	36.3	2.3	5.8
Resto país total	6.8	7.3	30.5	37.4	38.9	48.4	41.3	40.7	57.5	56.1	20.5	20.4
<b>Total nacional</b>	<b>6.7</b>	<b>7.2</b>	<b>29.8</b>	<b>36.6</b>	<b>38.3</b>	<b>47.9</b>	<b>40.7</b>	<b>40.1</b>	<b>58.3</b>	<b>56.7</b>	<b>21.4</b>	<b>21.2</b>

Fuente: para el análisis: INEC, Censos de 1990 y 2001

► Gráfico 2.  
**Índice de Desarrollo Social 2001 y Cambio 1990-2001 por Parroquias**



Cases weighted by Linda población 2001



Los indicadores de empleo evidencian un deterioro en su calidad, que se ha producido en el país desde 1974. En el Ecuador, como en otros países andinos (Perú y Bolivia) y México, existe una numerosa fuerza de trabajo subempleada, con actividades de baja productividad e inestables, con frecuencia asociada a trabajos por cuenta propia u otras formas no salariales de empleo. Obviamente las relaciones salariales pueden también acompañar al subempleo y la informalidad, como en el caso de la mayoría de los trabajadores de la construcción, y también existen formas no salariales que no implican subempleo, como en el caso de la mayor parte de los profesionales independientes. Salvando estas excepciones, las relaciones salariales están correlacionadas positivamente con empleos en el sector moderno de la economía de mayor productividad, y pueden utilizarse como un indicador indirecto de la calidad del empleo, ya que los censos no contienen información suficiente para identificar el subempleo y la informalidad.

El porcentaje de asalariados en la PEA ha declinado, tanto en el área urbana como en la rural, en todos los censos a partir de 1974 (Larrea 2006), evidenciando una tendencia de largo plazo a la expansión del subempleo y el deterioro de la calidad del trabajo. Esta situación se origina porque la capacidad de generación de empleo productivo es inferior al crecimiento de la fuerza laboral. A partir de 1982, el estancamiento económico y el cambio tecnológico han contribuido a acentuar estos desequilibrios. Entre 1990 y 2001 caen simultáneamente los porcentajes de asalariados, de la agricultura, de la manufactura y del sector público en la PEA. Los cambios señalan una expansión de actividades no salariales en el sector terciario, típicamente informales.

La crítica situación del empleo afecta en forma desigual a las áreas de estudio. En Cotopaxi se encuentra una ligera elevación en el porcentaje de asalariados en la PEA y otros indicadores, que puede reflejar la expansión de nuevos productos de exportación intensivos en mano de obra, como las flores y el brócoli, y también una posible recuperación de la construcción como resultado de las remesas de los emigrantes. En Cotacachi, por el contrario, el deterioro del empleo es profundo, como resultado de la crisis de la producción artesanal de la rama de artículos

de cuero, provocada por la dolarización y la elevación de costos internos de bienes no transables. En Guamote, donde las relaciones salariales son muy limitadas y la actividad dominante es la agricultura, se observa también un deterioro significativo, posiblemente como resultado de la erosión y deterioro de los suelos, y la creciente fragmentación en la tenencia de la tierra.

En síntesis, los cambios sociales muestran mejoras principalmente en las variables de “stock”, como educación, salud, infraestructura habitacional y vivienda, acompañadas por una reducción en la brechas de género en el campo educativo. Los avances en educación son relativamente pequeños y desiguales, mientras que en salud están más definidos, y finalmente, en los campos de infraestructura habitacional y vivienda es donde se observan las mejoras más pronunciadas. Las mejoras en infraestructura habitacional pueden reflejar más nítidamente los efectos positivos de las transferencias de recursos a los gobiernos locales.

Estos avances se han acompañado por tendencias al deterioro y estancamiento en las dimensiones de pobreza y empleo, que implican que los flujos de recursos, o los medios para obtenerlos a través del empleo, han evolucionado desfavorablemente, ampliando las desigualdades sociales y la exclusión.

En las áreas de estudio se observan resultados heterogéneos. En general, los avances en vivienda, infraestructura habitacional y educación son más pronunciados en las áreas de estudio, particularmente en la reducción del analfabetismo. Es en el caso de Cotacachi donde se observa una evaluación más favorable y definida, con excepción del profundo deterioro en sus condiciones de empleo. En Cotopaxi hay una tendencia más moderada a la mejora, y finalmente en Guamote se observa, por el contrario, un deterioro en un grupo numeroso de indicadores.

# Análisis multivariado

La visión detallada de los indicadores particulares se complementa con una perspectiva de síntesis proporcionada por los índices multivariados. El Índice de Desarrollo Social (IDS) permite ubicar las condiciones de desarrollo de las parroquias de estudio respecto al conjunto del país, mientras que el Índice de Cambio Social (ICS) evalúa las mejoras sociales de cada parroquia respecto a los cambios nacionales. En ambos casos los índices están estandarizados, con media igual a cero y varianza unitaria. De esta forma los valores positivos indican situaciones mejores a la media nacional y viceversa. Los valores de los dos índices para cada parroquia de estudio, y otras regiones del país, se presentan en el cuadro 6.

El Gráfico 2 relaciona los dos índices para cada parroquia del país. Los colores diferencian las parroquias de acuerdo a las áreas de estudio. De su análisis se obtienen las siguientes conclusiones:

- a) En general, el desarrollo relativo de las áreas de estudio las ubica entre las más críticas del país de acuerdo al IDS, graficado en el eje horizontal, con excepción de Latacunga y algunas parroquias de Cotopaxi. En efecto, parroquias de Cotopaxi como Guangaje, Chugchilán, Angamarca, Zumbahua y Pilaló se encuentran entre las más pobres del país, de la misma forma que las tres parroquias de Guamote (Palmira, Cebadas y Guamote, en este orden). Aunque en Cotacachi la situación es menos crítica, las parroquias más desfavorecidas son Imantag, Apuela, Plaza Gutiérrez y Vacas Galindo. En condiciones más favorables que la media nacional se encuentran Latacunga, Cotacachi (capital), las parroquias Holguín, San Miguel y La Maná en Cotopaxi, y en menor medida, Panzaleo, Joseguango Bajo y Saquisilí, entre otros. En consecuencia, Cotopaxi es una provincia muy heterogénea incluso en sus áreas rura-

les, mientras que Cotacachi presenta un desarrollo social relativamente bajo, excepto por su capital, y Guamote es extremadamente pobre. Esta situación es en general comparable a la prevaliente en 1990.

- b) El Índice de Cambio Social muestra una distribución diferente. Todas las parroquias de Cotacachi muestran un avance superior a la media nacional, mientras que las tres parroquias de Guamote se ubican claramente bajo la media nacional, y los resultados son heterogéneos en Cotopaxi. En esta provincia se encuentra que mientras más pobre es una parroquia, más limitadas son sus mejoras. Esto implica una tendencia a la profundización de la desigualdad a lo largo del tiempo. Efectivamente, casi todas las parroquias más críticas han tenido mejoras inferiores a la media nacional, mientras que los mayores avances (superiores a la media nacional) corresponden a Latacunga, San Miguel, La Maná, y otros casos de mayor desarrollo relativo.
- c) La tendencia a la profundización de la desigualdad social se observa también a nivel nacional, y se demuestra mediante una correlación positiva entre el IDS y el ICS. La pendiente de la regresión es de 0.465, significativa al 1%, y el coeficiente de correlación es de 0.48. En general, las áreas urbanas han recibido mayor atención que las rurales, y que las parroquias más ricas son las más favorecidas por el cambio social en la década. En el gráfico se observa que, entre las parroquias o ciudades con los mejores avances se encuentran Cumbayá, Tumbaco, Alangasí y otras parroquias de residencia de los sectores más pudientes.

Cuadro 6. Índices de desarrollo social y de cambio social por parroquias

Provincia o cantón	Parroquia	Índice de Desarrollo Social 2001	Índice de Cambio Social 1990-2001
Cotopaxi	Latacunga	2.018	1.348
	Aláquez	0.141	0.591
	Belisario Quevedo	-0.079	0.667
	Guaytacama	0.302	-0.510

Cuadro 6. Índices de desarrollo social y de cambio social por parroquias

(continuación)

Provincia o cantón	Parroquia	Índice de Desarrollo Social 2001	Índice de Cambio Social 1990-2001
	Joseguango Bajo	0.558	1.714
	Mulaló	-0.225	0.128
	11 de Noviembre (Ilinchi)	0.520	1.321
	Poaló	-0.568	-0.537
	San Juan de Pastocalle	-0.295	0.583
	Tanicuchí	0.468	0.743
	Toacaso	-0.657	-0.485
	La Maná	0.693	0.845
	Guasaganda	-0.633	0.103
	Pucayacu	-0.527	0.184
	El Corazón	-0.657	-2.007
	Moraspungo	-0.514	-0.118
	Pinllopata	-1.107	0.210
	Ramón Campaña	-1.526	-0.087
	Pujilí	0.381	1.319
	Angamarca	-1.971	-2.696
	Guangaje	-2.319	-0.725
	La Victoria	0.161	0.203
	Pilaló	-1.858	-2.113
	Tingo	-0.269	-0.830
	Zumbahua	-1.962	-0.198
	San Miguel	0.772	0.693
	Antonio José Holguín	0.803	1.467
	Cusubamba	-1.067	-0.182
	Mulalillo	-0.261	0.163
	Mulliquindil (Santa Ana)	0.097	0.677
	Pansaleo	0.638	0.858
	Saquisilí	0.557	-0.437
	Canchagua	-1.003	-0.424
	Chantilín	-0.249	-0.374
	Cochapamba	-1.622	0.008
	Sigchos	-0.980	0.491
	Chugchilán	-2.057	-0.067

Cuadro 6. Índices de desarrollo social y de cambio social por parroquias (continuación)

Provincia o cantón	Parroquia	Índice de Desarrollo Social 2001	Índice de Cambio Social 1990-2001
	Isinliví	-1.570	0.508
	Las Pampas	-0.628	-0.122
	Palo Quemado	-0.429	0.099
<b>Guamote</b>	Guamote	-1.235	-0.706
	Cebadas	-1.432	-0.042
	Palmira	-1.973	-0.684
<b>Cotacachi</b>	Cotacachi	0.677	0.886
	Apuela	-1.230	0.167
	García Moreno	-1.075	0.465
	Imantag	-1.311	0.253
	Peñaherrera	-0.717	1.130
	Plaza Gutiérrez	-1.196	0.072
	Quiroga	0.025	0.630
	6 de Julio de Cuellaje	-0.653	1.135
	Vacas Galindo (El Churo)	-1.122	0.283
	<b>Total 3 áreas</b>	<b>-0.508</b>	<b>0.135</b>
<b>Costa</b>	Rural	-0.177	-0.534
	Urbana	0.947	-0.352
	<b>Total Costa</b>	<b>0.124</b>	<b>-0.485</b>
<b>Resto Sierra</b>	Rural	-0.179	0.238
	Urbana	1.922	1.024
	<b>Total Sierra</b>	<b>0.042</b>	<b>0.321</b>
<b>Oriente</b>	Rural	-0.410	-0.093
	Urbana	1.452	0.846
	<b>Total Oriente</b>	<b>-0.261</b>	<b>-0.015</b>
<b>Galápagos</b>	Rural	1.670	-0.046
	Urbana	2.553	-0.339
	<b>Total Galápagos</b>	<b>1.819</b>	<b>-0.096</b>
<b>Resto país total</b>	Rural	-0.209	-0.049
	Urbana	1.326	0.212
	<b>Total resto país</b>	<b>0.029</b>	<b>-0.008</b>

Fuentes para el análisis: INEC, Censos de 1990 y 2001.

# Factores explicativos del cambio social entre 1990 y 2001

Para explorar los factores que explican la magnitud de los cambios sociales parroquiales durante el período de estudio, y en particular evaluar el rol del movimiento indígena, se ha elaborado un modelo de regresión múltiple. Como variable dependiente se ha tomado el Índice de Cambio Social (ICS), y se han integrado, como variables independientes las siguientes:

- a) El Índice de Desarrollo Social (IDS), cuya influencia es evidente en el Gráfico 2. El análisis bivariado sugiere que a mejores condiciones iniciales se asocia un mayor cambio en el período, aumentando las diferencias sociales.
- b) El porcentaje de población indígena de cada parroquia en 2001, como *proxy* de la influencia del movimiento indígena. La población indígena organizada puede presionar para la realización de mejoras sociales, o ejecutarlas desde los gobiernos locales si alcanza o comparte su control político.
- c) El área de la parroquia (urbana o rural). Se puede indagar si los recursos para las mejoras sociales se han canalizado principalmente a las cabeceras cantorales u otros centros urbanos, y de ser así, como lo sugiere el cuadro 6, si el efecto se explica por las mejoras condiciones de vida (IDS) o por su condición urbana propiamente dicha. Se definen como urbanas las poblaciones concentradas de más de 5.000 habitantes en 2001.

- d) El tamaño de la población, para probar si los recursos han tendido a concentrarse en las principales ciudades, que generalmente tienen mayor capacidad política de gestión.
- e) Una variable ficticia para las parroquias de la Sierra, región que ha mantenido una mayor presencia del sector público (medida por el porcentaje de servidores públicos en la PEA), y que puede presentar una mayor institucionalidad de sus gobiernos autónomos, debido a su desarrollo histórico más prolongado y crecimiento urbano más antiguo, respecto a la Costa, la Amazonía y Galápagos, de urbanización más rápida y reciente. La Sierra se ha favorecido además porque no sufrió los impactos del Fenómeno del Niño que afectó fuertemente al Litoral en 1998.

**Cuadro 7. Modelo de regresión múltiple para el cambio social entre 1990 y 2001 por parroquias**

Variable Dependiente: Índice de cambio social 1990-2001

Observaciones: 978 parroquias

Coefficiente de correlación  $r = 0.625$

Coefficiente de Determinación  $R^2 = 0.39$

**Coefficientes de Regresión Múltiple**

Variable	Coefficiente de Regresión		Coefficiente Estandarizado $\beta$	t	Significación ( $P_o$ ).
	B	Error Standard			
(Constante)	.732	.203		3.607	< 0.001
Índice de Desarrollo Social 2001	.679	.033	.700	20.566	< 0.001
Proporción de población indígena	.574	.103	.155	5.599	< 0.001
Dummy Área Urbana	-.311	.095	-.114	-3.285	.001
Dummy Sierra	.586	.050	.301	11.807	< 0.001
Ln de Población 2001	-.129	.025	-.174	-5.180	< 0.001

Fuentes para el análisis: INEC, Censos de 1990 y 2001

- \* Nota: La regresión ha sido ponderada por el logaritmo natural de la población de cada parroquia, reescalado respecto al número de observaciones.



Los resultados de la regresión múltiple se presentan en el cuadro 7, y permiten concluir lo siguiente:

- a) Las condiciones sociales influyen positivamente en la magnitud del cambio social, como ya se ha analizado en la relación bivariada (Gráfico 2). La asociación es positiva y se mantiene aún controlando por todas las restantes variables del modelo. Su coeficiente estandarizado  $\beta$ , que indica la influencia de la variable independientemente de su escala de medida, muestra que su efecto es el más poderoso. El signo positivo muestra una tendencia al aumento de las desigualdades regionales, ya que las parroquias más ricas son las que mayores probabilidades tienen de prosperar.
- b) El efecto de la participación indígena en la población (*proxy* del peso del movimiento indígena) es positivo y significativo al 1 por mil. Esto significa que al comparar dos parroquias con idénticas condiciones de desarrollo inicial, igual región, población total y área, y diferente presencia indígena en su población el avance social de aquella con mayor presencia indígena es mayor que la segunda, con menor población indígena. En otras palabras, la presencia indígena ha favorecido el cambio social en la década.
- c) El modelo muestra también que las parroquias de la Sierra han obtenido un mayor avance social que sus contrapartes del resto del país, bajo similares condiciones de las restantes variables.
- d) Tanto el tamaño de la población de la parroquia como su condición urbana tienen un efecto negativo sobre su cambio social, una vez que se controla por su desarrollo social. En otras palabras, si algunas ciudades grandes o medianas, como Latacunga, han alcanzado mejoras superiores al resto de la provincia, esto no se debe a su tamaño ni a su condición urbana, sino a las mejores condiciones sociales (IDS). En general, bajo similares condiciones de vida, las parroquias pequeñas y rurales tienden a un mejor desempeño social.

- e) Todas las variables incluidas en el modelo son significativas al nivel de 1%.

Desde el punto de vista metodológico, el modelo presenta un problema, ya que el IDS de 2001 incorpora los cambios ocurridos en el último período (1990-2001) y puede aumentar la asociación entre las dos variables en forma espuria. Para controlar este inconveniente, se ha elaborado para 1990 un IDS similar, y se ha elaborado un modelo donde el IDS representa solamente las condiciones sociales iniciales (de 1990). Salvando algunos cambios formales o en la especificación del modelo, la nueva regresión conduce a conclusiones similares, aunque la asociación es menor. El modelo se incluye en el Anexo con notas explicativas sobre los cambios.

El Ecuador, como otros países latinoamericanos, se encuentra inmerso en una crisis económica y social de larga duración, y afectado por las políticas de ajuste estructural y un abultado endeudamiento externo. Entre los efectos se pueden mencionar el estancamiento en el ingreso por habitante, y un deterioro en los indicadores de pobreza, equidad social y empleo.

Pese al contexto desfavorable, a partir de 1990 se ha implementado una significativa transferencia de recursos del estado central a los gobiernos locales (municipios y consejos provinciales), que actualmente alcanza aproximadamente el 20% del gasto público. Simultáneamente, se han consolidado tanto la capacidad de presión política del movimiento indígena como su influencia y control sobre los gobiernos locales, en particular en la provincia de Cotopaxi, y los municipios de Cotacachi y Guamote.

Esta investigación se propuso analizar los cambios en un amplio conjunto de indicadores sociales sobre educación, salud, vivienda, infraestructura habitacional, pobreza y empleo, tanto a escala parroquial como nacional, entre 1990 y 2001, años de los censos de población. Se buscaba, por una parte, evaluar la magnitud y significado de estos cambios, y por otra parte, establecer la posible influencia del movimiento indígena en estas transformaciones.

# Conclusiones

A escala nacional, se encuentra una moderada mejora en la mayor parte de los indicadores educativos, y avances más definidos en salud, infraestructura habitacional y vivienda. Al mismo tiempo se encuentra una importante reducción de las desigualdades de género en educación. En los casos de pobreza y empleo, por otra parte, se observa una tendencia al estancamiento o al deterioro. Puede asumirse que una parte importante de las mejoras observadas, particularmente en vivienda e infraestructura habitacional, pueden atribuirse a la inversión de los gobiernos locales.

El cantón Cotacachi, donde la gestión indígena ha sido más prolongada y estable, presenta avances superiores a la media nacional en casi todos los indicadores, con la excepción de un pronunciado deterioro en el empleo, debido a la crisis de la producción artesanal de artículos de cuero, atribuible a la dolarización y otros cambios macro-económicos. En Cotopaxi, donde la gestión indígena en el Consejo Provincial es reciente y su participación municipal ha sido limitada, se observan algunas mejoras superiores a la media nacional, pero los cambios son más heterogéneos y moderados. Finalmente, en Guamate las mejoras son limitadas y prevalece una tangencia más amplia al deterioro. En este último caso la gestión indígena ha sido discontinua.

A pesar de las mejoras relativas, muchas de las áreas indígenas estudiadas continúan ubicadas entre las más pobres del país, en particular en los casos de Guamate y las parroquias de altura en Cotopaxi.

Con base en la elaboración de índices multivariados sobre las condiciones sociales parroquiales y el cambio entre 1990 y 2001, se encuentra que las mejoras obtenidas en las condiciones locales de desarrollo social dependen principalmente de las condiciones sociales previas, de forma tal que las parroquias con mejores recursos tienen a mejorar más rápidamente intensificando las desigualdades regionales. Los modelos de regresión múltiple muestran también que las parroquias con proporciones más altas de población indígena han logrado mayores avances, a igualdad de otras condiciones, de tal forma que se observa un aporte positivo del movimiento indígena sobre los resultados en el desarrollo local.

# Anexo

## Modelo de regresión múltiple con condiciones sociales iniciales entre las variables independientes

Cuadro 8. Modelo de regresión múltiple con condiciones sociales iniciales entre las variables independientes

Variable Dependiente: Índice de cambio social 1990-2001

Observaciones: 941 parroquias

Coefficiente de correlación  $r = 0.462$

Coefficiente de Determinación  $R^2 = 0.21$

### Coefficientes de Regresión Múltiple

Variable	Coeficiente de Regresión		Coeficiente Estandarizado $\beta$	t	Significación (P).
	B	Error Standard	Beta		
(Constante)	.310	.225		1.374	.170
Índice de desarrollo social 1990	.324	.035	.358	9.270	< 0.001
Dummy Sierra	.631	.053	.353	11.839	< 0.001
Ln de población 1990	-.086	.028	-.118	-3.106	.002
Ln Porcentaje de población indígena 2001	.048	.018	.078	2.621	.009

Fuentes para el análisis: INEC, Censos de 1990 y 2001

- Regresión ponderada por Ln de población 2001.
- El modelo ha excluido 14 parroquias atípicas, cuyo valor absoluto de sus residuos estudiantizados era mayor a 3. El porcentaje de población indígena está en forma logarítmica.
- El modelo incluyendo los casos atípicos mantiene la estructura, pero la variable de población indígena es significativa a un nivel del 10%.

# Género y gobernanza territorial en Cotacachi y Cotopaxi

---



María Arboleda



Valeria Gómez y su mamá Blanca se alfabetizan. El Comercio, 25 de septiembre del 2005

*Así trabajamos todas unidas, nuestra aspiración es llegar a tener la vida digna no, a tener voz y voto en todas las reuniones, ya se puede por lo menos exponer ante la Asamblea, o sea que todas éramos tímidas, no podíamos participar*

LIDERESA INDÍGENA DEL MICC, ECUADOR, 2005

# Introducción

En el presente artículo, los asuntos de género intentan constituir la dimensión desde la cual se interroga a las democracias locales de Cotacachi y Cotopaxi en relación con las modalidades de participación, representación y construcción del poder de las mujeres indígenas en los procesos de gobernanza territorial y ambiental. La pregunta general que orienta el análisis refiere a si existen demandas de género que se hayan impulsado y satisfecho como parte de los procesos de gobernanza, cómo se han formulado las respuestas a las mismas y las percepciones de las mujeres indígenas respecto al cumplimiento de los objetivos del desarrollo local.

Los sistemas locales de gobernanza conllevan al menos dos promesas y dos riesgos relativos a género<sup>1</sup>. Las promesas aluden a la democratización de las sociedades locales con la promoción de la participación, la representación y el poder de las mujeres (Rodó 1992) y al avance de la justicia para ellas a través de la legitimación de sus necesidades e intereses, generalmente marginales al interés público (Barrig 1997).

Para las mujeres indígenas, los riesgos se plantean por lo menos en torno a dos interrogantes: ¿cómo enfrentar el riesgo de continuidad entre los sistemas de poder local y los sistemas de autoridad indígena donde las mujeres están sub-representadas a nivel público, de cara al hecho conocido de que los varones indígenas se han especializado en la

---

<sup>1</sup> Véase, entre otros, Rodó (1992); Barreiro (1995); Quiroz (1997); Anderson (1997); Montaña (1997) y Barrera Bassols y Massolo (2003).



intermediación entre la sociedad y el estado (Rivera Cusicanqui 1996). Y, ¿cómo evitar el riesgo de homogenización o pérdida de identidad de género en los procesos de modernización, desarrollo local y construcción de derechos de las mujeres indígenas así como el desconocimiento de sus visiones y propuestas para un desarrollo alternativo basado en su cultura y en sus intereses (Tibán 2001).

Este artículo, producido en el marco del estudio RIMISP-IEE, Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y del Gobierno Provincial de Cotopaxi, intenta aportar a la reflexión sobre estos interrogantes. Para ello se han procesado resultados de las encuestas sobre representaciones y percepciones de hombres y mujeres sobre los procesos de gobernanza analizados, entrevistas a mujeres indígenas líderes, los resultados del grupo focal realizado (punto 1.8 de la bibliografía), información de fuentes secundarias revisadas, así como insumos provenientes de los trabajos del equipo coordinado por Pablo Ospina Peralta, en especial de Alejandra Santillana, Santiago Ortiz y Carlos Larrea.

# La dualidad en la condición y el estatus de las mujeres indígenas

En Ecuador, la división tradicional de papeles entre hombres y mujeres indígenas no ha sido tan rígidamente diferenciada como en las culturas mestizas. La flexibilidad de los roles de género, la detentación de formas propias de saber, poder y autoridad y la valoración social de las mujeres por su pertenencia al grupo étnico son factores que han caracterizado el mundo indígena. Las mujeres indígenas tradicionalmente han ejercido roles relevantes en la agricultura, la comercialización, la conservación del ambiente, la transmisión de la cultura y las prácticas orientadas a la medicina-curación<sup>2</sup>.

Por otro lado, las mujeres indígenas han sido tradicionalmente poseedoras del recurso tierra aunque sus propiedades hayan sido, en general, más pequeñas que las de los varones. En 1995 (Hamilton 1995:263, citado por Deere y León 1999) encontró que más de tres cuartas partes de las mujeres interrogadas de 70 hogares de Chachaló, cantón Salcedo (Cotopaxi) poseían tierra –una proporción ligeramente superior a la de los hombres– ya sea a nombre propio, con el marido o de ambas formas. La cantidad promedio de tierra de propiedad de los hombres (2.3 ha.) era mayor que la de las mujeres (1.8 ha.). Las mujeres viudas o divorciadas eran la mayoría de aquellas que poseían tierras individualmente (Deere y León 1999: 37-41).

Sin embargo, también existe evidencia de que las relaciones de género en los sistemas étnicos no son ajenas a jerarquías y prácticas de

---

<sup>2</sup> Ver: Poeschel (1986), Cervone et al (1998), Prieto (1998) y Banco Mundial (2000).

violencia o discriminación tanto en la familia y las comunidades como en las organizaciones (Weismantel 2001). Los testimonios de las mujeres que participaron en Grupo Focal realizado para este estudio reflejan patrones de discriminación y maltrato como parte de la vida cotidiana, los que cuestionan la vigencia o la prevalencia de la noción de la complementariedad andina de poderes y estatus entre varones y mujeres.

*... más antes la mujer no éramos valoradas, en el sector indígena como que La mujer era sólo para la casa, para la cocina, para el pasto, para ir a juntar leña y que hasta ahí llegábamos las mujeres no, y siempre incluso no había esa misma vocación para el estudio, porque el hombre sí tenía que ir a estudiar, el hombre tenía que ir incluso con sus amigos, pero la mujer no. Entonces como mujer no teníamos la participación, no teníamos decisión, no teníamos voto.*

*... toda la vida ha sido así, o sea las mujeres no tenían voz, para lo único que creo que tenían voz, digamos, era para decir que el guagua se va a la escuela y nada más. De ahí para decir: "yo con los ahorritos me he comprado la vaquita, parió un ternero y voy a vender, un borreguito, un cuicito" no, no se podía... Ella habla desde acá de Pujilí yo hablo de acá de Belisario Quevedo... son zonas distintas pero al mismo tiempo es (igual a) lo que dice la compañera (Documento 1.8 de la bibliografía)*

Entre las múltiples restricciones vividas por las mujeres indígenas están su apropiación desigual de la tecnología y su menor acceso a la educación así como a la representación y la acción pública.

*... antiguamente (se decía que) las mujeres no tenían derecho a estudio... mis hermanos terminaron el bachillerato ¿y las mujeres qué? Las mujeres nada. Yo al menos sabía trabajar desde que estuve en quinto grado, mi madre me mandó en ese tiempo, a trabajar donde una profesora, tenía que ayudarle a*

*lavar, tenía que ayudarle todo, para que me dé el almuerzo y la comida. Desde quinto grado prácticamente salí de mi casa... Claro, nosotros somos siete hijos y ella decía: "alguien tiene que ayudar a la casa, o al menos un plato menos de comida ya es una ayuda".*

*...la educación de las mujeres queda en nada en el campo y hoy en día sigue casi pasando eso, las mujeres no tenemos una educación donde podamos decir voy subiendo pues, no? (Documento 1.8 de la bibliografía)*

# Emergencia de la organización y el liderazgo femeninos

Tradicionalmente las mujeres indígenas han jugado un papel relevante en las movilizaciones y luchas indígenas. Sin embargo, según Deere y León, en las comunas indígenas, las familias han sido representadas real y nominalmente por el jefe de hogar, incluso en su ausencia. Según un cálculo del FIDA que las autoras citan, a mediados de los años 80s, apenas un 10% de mujeres representaban a sus familias en las comunidades, la mayoría viudas o solas. Y, aunque en 1999 Ecuador poseía un alto nivel de organización rural (5.707 organizaciones registradas oficialmente), las mujeres apenas constituían menos del 1% de la dirigencia (Deere y León 1999).

Este escenario está cambiando. La participación creciente de mujeres en la dirigencia indígena desde finales de la década de 1990 es una resultante de varios factores en especial del propio proceso organizativo y del acceso a recursos y oportunidades por parte de las mujeres. Numerosas mujeres aseguran que se han organizado para defender la propiedad comunal de la tierra, para ser valoradas, para defender sus oportunidades (al estudio, a tener una carrera), para combatir el maltrato masculino, para “salir adelante” con sus opciones productivas (lo económico), para obtener derecho a la participación comunitaria, organizacional y política y también para acceder a cargos públicos.

*Yo me acuerdo desde muy niña que mi madre empezaba a organizar, salía de casa en casa los domingos y decía “vengan vamos a organizarnos.”*

*Empezaron a trabajar, a organizarse... Cuando ya se hizo un grupo grande ellas empezaron a trabajar haciendo granjas integrales o fincas familiares... entonces se fue trabajando así, se hizo proyectos luego de cuyes, de borregos, se fue ya capacitando a las mujeres a que tenían que salir a las reuniones.*

*Pasé) ...parte de mi infancia viendo la organización de las mujeres. En mi sector por ejemplo, hace unos veinte años atrás, venían las Hermanas Lauritas y llegaban a la casa de mis padres (porque ellos trabajaban en la pastoral social)...y decían: “Bueno Hilda -que es mi madre- “tienen que organizarse porque solo organizadas algún día tienen que hacer que se respete los derechos de las mujeres”.*

*Es más o menos hace veinte años iniciada ya la organización, con un pequeño grupito de doce compañeras que luchaban en esos entonces por las tierras...había muchas haciendas por ese sector de la parroquia Toacazo, desde ahí empezaron la lucha (Documento 1.8 de la bibliografía)*

Los testimonios remarcan la validez de la organización propia de las mujeres como estrategia para los cambios.

*A través de la organización he sentido que hemos encontrado muchísimo valor de nosotras mismas hasta para poderme opinar, yo tengo que decir “tengo ese sentimiento en mi corazón pero tengo que sacarlo”, tengo que expresar, tengo que preguntar, si tengo alguna duda, preguntar ¿por qué? porque yo mismo tengo que irme bien comprendiendo, si no, voy a informarme mal.*

*Tenemos estas posibilidades las mujeres que estamos cerca de la organización, las que hemos recibido talleres de capacitación, las que estamos reunidas conversando las experiencias que a nosotros nos pasa....de ahí las demás compañeras están aisladas, yo que sé, las de comunidades más altas, yo en mí pensar,*

*no tienen esa posibilidad todavía (Documento 1.8 de la bibliografía)*

Otro factor de los cambios está constituido por la alta migración de los varones hacia las ciudades<sup>3</sup> y la progresiva mercantilización de la fuerza de trabajo masculina. La ausencia de varones ha dejado a muchas mujeres a cargo de las economías campesinas, ahora privadas del aporte productivo de los varones al circuito familiar de trabajo y reciprocidad que los caracterizaba. Se ha producido de este modo un piso de precariedad para todas las actividades productivas y reproductivas en manos de las mujeres, las que les demandan un alto nivel de esfuerzo pero les reportan un bajo nivel de rendimiento (Weismantel 1994 [1988]; Cuví 2000). En muchas micro - regiones, ello ha conducido a una feminización real y simbólica de las economías campesinas en el sentido no sólo de una participación mayoritaria de las mujeres en el ámbito productivo sino de una sub - valoración de toda la economía campesino-indígena tradicional (Mayorga 2005).

La ausencia temporal o definitiva de varones condujo a las mujeres a la participación en instancias públicas y posibilitó la visibilización del liderazgo femenino que venía creciendo en las comunidades, liderazgo que cuestiona los viejos patrones de liderazgo, que incluso hoy queda mayoritariamente en manos de los varones.

Algunos estudios y testimonios resaltan también el papel de la Pastoral Social de la Iglesia Ecuatoriana que a partir de los años 1980 promovió el desarrollo de alternativas productivas para las mujeres rurales indígenas –huertos, artesanías y crianza de animales, muchas veces cuestionados desde una mirada de género como actividades que sobrecargan la jornada de las mujeres– y la capacitación de las mujeres en lo que hoy se conoce como un “enfoque de derechos”, dentro de una estrategia general de enfrentamiento a la crisis (Deere y León 1999:

---

<sup>3</sup> Aunque existe una llamada “segunda ola migratoria” donde las protagonistas son también las mujeres y las familias, en los territorios locales la ausencia temporal de los varones en busca de ingresos y su obligada desvinculación de la producción agropecuaria, es considerada uno de los fenómenos que los caracterizan.

44). Según varios testimonios, es con este apoyo que se fortalecen y crecen los grupos de mujeres en las comunas y al interior de las organizaciones indígenas de base y de segundo grado.

A la construcción de sí mismas como sujetas de derechos y a la recuperación de control sobre los retornos económicos de sus actividades productivas las ven las mujeres indígenas como la base para la construcción de su autonomía, en tanto concepto político e identitario, fenómeno que soporta los cambios en el estatus de las mujeres que hoy se aprecian. La obtención de ingresos por parte de las mujeres indígenas en base a sus productos, favoreció el desarrollo de su autonomía y su movilidad:

*Más antes las mujeres no tenían un sucre en su bolsillo, solo cargaba el hombre y si algo quería ella tenía que ir a pedir a él... En cambio ahora ya no, si yo saco a vender mis cuyes esa plata dentro a mi bolsillo para yo decidirme qué hago con esa plata, si doy a mis hijos, si compro alimentación, alguna cosa para uso personal mío... Y si es que voy a tomar un bus, ya no pido a mi esposo sino yo ya tengo siquiera un dólar en mi bolsillo.*

*Es la facilidad de uno mismo tener por lo menos un porcentaje de dinero en nuestro bolsillo, es que uno ya tiene facilidad de salir... hasta a mí mismo, yo tenía que salir de mi sector a Planchaloma, es una media hora en carro, entonces, cuando yo recién me casé, decía que tengo que ir, "si tienes plata ándate" y si no tenía yo no podía salir, pero si yo tenía, ya me salgo. Las cosas sí han cambiado a lo que hemos estado más antes.*

*Nosotros estamos convencidas que ya ... tenemos una libre decisión, ... si me vienen a decir que venda un cuy, yo no voy a esperar cuando vendrá mi marido para conversar con él para vender el cuy no, entonces yo sé que ya estamos avanzando en esta situación de tomar decisiones nosotros mismos (Documento 1.8 de la bibliografía)*



## Sobre los derechos:

*Hemos tenido bastante cambios, en este año hemos tenido bastantes mujeres Presidentas de las comunidades, que han asumido la dirigencia de las comunidades y también en la organización.*

*Las mujeres ya tenemos más responsables y también ya podemos, ya estamos recibiendo diferentes talleres, ya tenemos más conocimiento, ya podemos más fortalecer. Sí, ya tenemos mismo opiniones, mismo derechos, mismos conocimientos que los hombres.*

*Como fortaleza que como mujer hemos obtenido es nuestra autoestima, hemos tenido la participación, hemos tenido también el apoyo y lo que es más, la libre expresión, podemos expresarnos.*

*Hemos avanzado, no tanto digamos el ciento por ciento se ha logrado que pierda el maltrato a la mujer no, sino estamos un poco más avanzados, entre marido y mujer ya tenemos un diálogo, conversamos...eso se ha logrado en la organización.”*

*Muchas madres apoyan a las hijas que vayan a la universidad... (Documento 1.8 de la bibliografía)*

La emergencia de grupos de mujeres indígenas y de lideresas incide en el apareamiento de estrategias para promover relaciones de género más igualitarias en las organizaciones indígenas nacionales. La Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras FENOCIN, a la que pertenece la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi UNORCAC, adoptó en 1986 un enfoque de combate a las discriminaciones de género, pero sin que ello hay implicado mayores avances en las posiciones y en la representación de las mujeres por lo menos hasta el año 2000, aunque la FENOCIN contase con varias federaciones de mujeres afiliadas como la Federación de Mujeres Trabajadoras de Quinindé (Deere y León 1999).

La ECUARUNARI –Federación Nacional de Pueblos Kichwas a la que pertenece el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi MICC– es la organización que al parecer más tempranamente promueve la organización de las mujeres indígenas, y es la primera en crear Secretarías de Mujeres en los niveles nacional y provincial de su estructura. En 1999, una mujer llega a ejercer el cargo de Secretaria General de la organización, hecho que resultó absolutamente heterodoxo para la época y que no ha vuelto a repetirse (Deere y León 1999: 45).

A pesar de estos avances en la promoción de la igualdad de género, en el incremento de la organización de las mujeres y del liderazgo femenino, la incursión de las mujeres indígenas en nuevos espacios y prácticas sociales se enmarca dentro de valoraciones que las posicionan como conservadoras-reproductoras de la cultura, factor que en muchos casos sirve como elemento de freno al cuestionamiento de la subordinación y discriminación femenina.

Sin embargo, este rol ejercido por las mujeres indígenas como reproductoras y conservadoras de la cultura es dialéctico como todo fenómeno social y si bien en determinados contextos puede cumplir un papel negativo, en otros contextos puede tener efectos políticos relevantes. Deere y León (1999: 46) resaltan, por ejemplo, el rol de las mujeres indígenas del Oriente ecuatoriano en la protección de los valores e intereses de sus culturas de cara a las luchas sostenidas contra las petroleras, donde en comparación con los varones más proclives a aceptar compensaciones, es menos probable que las mujeres indígenas cedan a lo que consideran amenazas a su identidad como pueblos. Así mismo, en las luchas que el movimiento indígena sostiene actualmente sobre autonomía y seguridad alimentaria y contra el Tratado de Libre Comercio TLC, las mujeres son las principales protagonistas.

Esta contradicción aparece como relevante en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE, organización que nace en 1986 y crea una Secretaría de Mujeres que –según evidencia empírica– establece una especie de filtro permanente sobre los planteamientos o demandas que las mujeres deben o pueden asumir a

nivel público. Aunque desde 1994 las mujeres indígenas que organizaron la Primera Asamblea Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador de la CONAIE, exigieron la paridad en la participación (Deere y León 1999: 54), el horizonte en el que plantean sus propuestas y demandas requiere hasta en la actualidad de una legitimación de las dirigencias en los diversos niveles, mayoritariamente masculinas.

Finalmente, dos factores de cambio son directamente políticos. El primero tiene que ver con la estrategia del Movimiento Indígena de captar posiciones en los gobiernos locales. En 3 elecciones sucesivas realizadas en 1996, 2000 y 2004, el número de gobiernos locales indígenas ha crecido hasta controlar alrededor de un 10% del total nacional. El segundo refiere a los cambios constitucionales que han obligado a partidos y movimientos a candidatizar a un porcentaje creciente de mujeres a cargos de elección gracias a los cuales el salto en el porcentaje de mujeres electas a concejalías e integrantes de juntas parroquiales—donde pueden encontrarse muchas mujeres indígenas se incrementa desde porcentajes cercanos al 6% hasta el 30.6% y el 24.9% respectivamente<sup>4</sup>.

Esta complejidad y esta dialéctica juegan también en los escenarios locales, donde las mujeres indígenas reconstruyen sus identidades y sus papeles en una perspectiva de combate a las injusticias sociales y a la desigualdad vivida como mujeres. Asumir nuevas obligaciones productivas y comunitarias pero ver limitados sus derechos habría conducido a las mujeres indígenas a re-significar los espacios y las modalidades de su participación comunitaria y pública. Los cambios que afectan diferencialmente la vida de hombres y mujeres indígenas, cambian sus papeles y provocan la pérdida de las bases tradicionales de poder femenino mientras pero al mismo tiempo abren otras fuentes de poder, modernas y ligadas a las nuevas estructuras del estado y de la sociedad no-indígena.

---

<sup>4</sup> Fuente SIISE. Según la Coordinadora Política de Mujeres, en Juntas parroquiales, las mujeres ascienden por primera vez al 24.8% (CPME sf).

*El liderazgo femenino dependería ahora de la combinación de factores como la educación, la revalorización de su grupo étnico, el manejo de las pautas de la vida organizacional y las intervenciones públicas. Las lideresas, afirma Mercedes Prieto, son todas mujeres bilingües, que manejan las fuentes de poder tradicionales y modernas,...la relación con el estado y las agencias de desarrollo (Prieto 1998)<sup>5</sup>*

El asunto es complejo. Efectivamente, actualmente se comprueba la existencia de dos tipos de liderazgos femeninos indígenas:

- ❧ Un liderazgo femenino más apegado a los patrones culturales tradicionales de las comunidades.
- ❧ Un liderazgo femenino innovador, de mujeres jóvenes con formación profesional, con fuerte incursión en la política y con patrones de conducta que muchas veces desafían el “deber ser” de lo femenino indígena.

Los nuevos liderazgos femeninos indígenas estarían condicionados por la posibilidad de acceso a la educación, a la tierra, a recursos productivos de cierta rentabilidad y a espacios públicos de poder. Esto marcaría claramente una intersección de clase, género y etnia, definiendo a un segmento de mujeres como aquel en capacidad de reconstruir sus opciones: aquellas mujeres con educación, acceso a recursos monetarios a través de la venta de su producción agropecuaria o artesanal, manejo de los idiomas y aprendizajes de negociación técnica, social y política frente a sus organizaciones, a las agencias y a los diversos actores del poder local, regional y nacional.

---

<sup>5</sup> Véase también Paulson (1996).

# Las mujeres en los proyectos de gobernanza de Cotacachi y de Cotopaxi

La relación de las mujeres con los proyectos de gobernanza territorial estudiados, aparece como más larga y rica en Cotacachi que en Cotopaxi y ello encuentra explicaciones tanto en el escenario histórico, social y político en que se desarrollan las experiencias –su conformación espacial, política, económica y social–, pero sobretudo en el propio proceso de constitución y legitimación de las mujeres (no sólo indígenas) como actoras y sujetas.

Como planteó Jeanine Anderson (1992), la influencia de las mujeres en un municipio está mediada por las relaciones que sostiene con el resto de actores, puesto que las democracias locales constituyen campos de intereses en conflicto y negociación, son arenas públicas caracterizadas por un tejido de redes dentro del cual los aparatos de gobierno y administración constituyen puntos de referencia para los actores entre sí y con el municipio, en función de sus intereses y objetivos. La posibilidad de las mujeres de ser escuchadas depende mucho de su posición dentro de la red de relaciones sociales lo que equivale a decir que el reconocimiento de las necesidades, intereses y puntos de vista es un producto social gestado dentro y fuera de las alianzas y disensos entre los distintos actores sociales, incluidas las mujeres.

El proyecto de Cotacachi no sólo es más antiguo (se inaugura en 1996) sino que cuenta desde el inicio con dos mujeres posicionadas junto al Alcalde en lugares de poder real y simbólico: una vice - alcaldesa mestiza (Patricia Espinosa) y una “primera dama” indígena (Luz Marina Vega), ambas doctoras, ambas mujeres autónomas y con gran

capacidad para manejar los escenarios políticos locales. El proceso contó también con la adhesión de la UNORCAC, cuyos grupos de mujeres indígenas (25 en 44 comunidades actualmente), era de lejos la red de actoras femeninas más fuerte del cantón.

Este escenario –aunque no declarado explícitamente como favorable a la equidad de género– permite a las mujeres iniciar un proceso de incremento y fortalecimiento de sus organizaciones y de su actoría que las conduce a colocar en la agenda del desarrollo y la democracia del cantón, temas relevantes para sus vidas y para el Municipio en su conjunto, temas más bien caracterizados como pertenecientes a las políticas sociales antes que a un marco explícito de afectación de desigualdades de género.

Como ha señalado Alicia Granda (2005), el trabajo y la participación de las mujeres han sido fundamentales en el proceso de construcción de gobernanza territorial en Cotacachi, y se ha expresado en metas orientadas a la promoción de la salud, la mejora de la educación y el combate al analfabetismo, la configuración de nuevos servicios colectivos como el mercado, el combate a la violencia intrafamiliar y sexual, el sostenimiento de proyectos productivos agro-ecológicos, agro-artesanales y de turismo comunitario, el manejo de alternativas de crédito y comercialización, y una participación relevante en las luchas ambientales y de defensa de los recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas, que ha incidido en la declaración de Cotacachi como “cantón ecológico” y en la aprobación de ordenanzas ambientalistas.

## Ejes de cambio en Cotacachi

Seis ejes han sido relevantes para las mujeres en la construcción de la gobernanza territorial en Cotacachi. El primer eje es la salud, donde las I y II Asambleas de Unidad Cantonal así como la UNORCAC<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> La importancia del rol jugado por la UNORCAC en la configuración del proceso asambleario a través de su concejal Rafael Guitarra fue resaltado por Patricia Espinosa, en entrevista para este estudio. .

jugaron un rol importante para la configuración de un Modelo Integral de Salud que se ha ido consolidando en los diez años de gestión, como un sistema que armoniza con los conocimientos y prácticas tradicionales indígenas con las prácticas occidentales públicas y cuyos principios son la universalidad, equidad, calidad, eficiencia, participación y control social.

Según un estudio del Plan Cantonal de Salud, la primera atención en salud, que generalmente la hace la madre de familia, se realiza con el apoyo de agentes de la medicina ancestral. En el cantón existen alrededor de 127 parteras, 30 acreditadas por el Ministerio de salud Pública, y 283 promotores de salud ancestral. “De acuerdo a los estudios realizados por CEPAR y Jambi Mascaric, estos agentes atienden a una población comprendida entre el 8% y el 30% del total”<sup>7</sup>. El flujo de la UNORCAC viene en especial de su programa de medicina ancestral Jambi Mascaric (Buscando Salud). El programa Jambi Mascaric se basa en las prácticas ancestrales andinas a través de agentes de salud como yachacs, sobadores, limpiadores, comadronas, parteras y rezadores (Borja 1998).

Cuadro 1. Atención a mujeres en sistema de medicina ancestral (2004)

No. de parteras	No. de control prenatal	No. de partos	No. de control posparto	No. control recién nacido	No. de referencia a hospital
17	135	93	127	113	21

Fuente: Jambi Mascaric

Los controles prenatales realizados por parteras es más alto que la media nacional, sin embargo no todos están registrados porque muchas parteras no saben leer ni escribir y actualmente se están alfabetizando (Municipio de Cotacachi 2005).

<sup>7</sup> Municipio de Cotacachi (sf.: 90-1). La población indígena en Cotacachi según el último Censo del 2001 se estimó en 37,3% de acuerdo al criterio de auto - adscripción étnica.

Posteriormente, al asumir competencias descentralizadas en un proceso que culmina en el 2004, el Municipio desarrolla un Modelo de atención en salud, basado en la promoción y prevención, con énfasis en salud sexual y reproductiva y en el combate a la mortalidad de mujeres y niños. El modelo ha elevado la cobertura de beneficiarias/os y ha obtenido en poco tiempo logros inéditos que, documentados en las estadísticas, como un incremento sensible en la atención del embarazo, el parto y la prevención del cáncer.

**Cuadro 2. Indicadores de salud en Cotacachi**

<b>Hospital Asdrúbal de la Torre</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Ocupación gineco-obstétrica	51%	105,6%	111,6%
Atención del parto	263	335	455
Regulación de la fecundidad	603	2038	3764

Fuente: División Nacional de Estadística Ministerio de Salud Pública

Las parteras indígenas han sido licenciadas para que asuman el paquete de maternidad gratuita (comida, pañales, medicinas, etc.). “La descentralización nos ha permitido cumplir con uno de los derechos de las mujeres que es la atención gratuita, oportuna, eficaz en los Centros de Salud y de Hospital que tenemos en Cotacachi” (Patricia Espinosa, entrevista 2005).

Otro elemento notable del sistema de salud que favorece en especial a las mujeres es el sistema SINTRAL con el cual se establecen alternativas de pago en especie por los servicios, recogiendo prácticas culturales andinas y permitiendo que las mujeres puedan recurrir a productos de sus huertos y hatos menores, que se colocan en un mercado comunitario. Para los varones, se posibilitan también pagos en fuerza de trabajo: jardinería, reparaciones, trabajos de pintura (Municipio 2005).

Un segundo eje, trabajada a partir del año 2001, es la prevención y enfrentamiento de la violencia intra - familiar y sexual. Con el Proyecto de Desarrollo Integral para la Mujer y la Familia (Municipalidad y Coordinadora Cantonal de Mujeres), a partir del 2003 se inicia un programa de atención integral. Al parecer, la violencia de género sería



más frecuentemente denunciada entre mujeres mestizas que entre las indígenas según datos del Proyecto. Vale destacar sin embargo, que se trata de un fenómeno reconocidamente oculto debido a patrones culturales.

El tercer eje es la alfabetización, en especial de las mujeres, una demanda largamente sostenida por la UNORCAC y por las organizaciones de mujeres indígenas. El proyecto “Yo Sí Puedo – Ñuka Ushanimi”, ejecutado por el municipio con cooperación del Gobierno de Cuba, convirtió a Cotacachi en el primer “territorio libre de analfabetismo” del país, ejemplo que está siendo emulado por 48 municipios ecuatorianos, entre ellos 4 municipios de la provincia de Cotopaxi.

De acuerdo con datos censales y de estudios realizados por CEPAR, Cotacachi tenía un 25,33% de población analfabeta en 1998. “Para el año 2000 se estimó que en Cotacachi, el 44% de mujeres de 15 años y más del área rural eran analfabetas (implicando que más de un tercio de las mujeres del campo no saben leer ni escribir)”<sup>8</sup>. Los porcentajes de personas analfabetas fueron reducidos al 3,9% en la población considerada entre 15 y 60 años<sup>9</sup>. Las mujeres fueron las principales beneficiarias (68,4%) de un total de 1.667 personas alfabetizadas<sup>10</sup>.

Datos de prensa han revelado la alta valoración de las mujeres al acceso a la lectura y escritura. Algunas de ellas testimoniaron la importancia de poder apoyar a sus hijos por primera vez en relación con los deberes escolares. Otras cambiaron inmediatamente su cédula de ciudadanía que las clasificaba como analfabetas. La post-alfabetización está en marcha e incluye contenidos de género aportados por el CONAMU.

---

<sup>8</sup> Datos tomados de Municipio de Cotacachi (sf.: 72).

<sup>9</sup> En el país, la mayoría de personas afectadas por analfabetismo son mujeres (57.4% según el último censo).

<sup>10</sup> *Diario El Comercio*, 25 de Septiembre del 2005.

**Cuadro 3. Cotacachi: resultados de la alfabetización**

Parroquias	Graduados	Hombres	%	Mujeres	%
Quiroga	193	64	33,16	129	68,84
San Francisco	233	71	30,47	162	69,53
Imantag	419	116	27,68	303	72,32
El Sagrario	447	112	25,06	335	74,94
García Moreno	133	64	48,12	69	51,88
Peñaherrera	56	19	33,92	37	66,08
Cuellaje	46	23	50	23	50
Plaza Gutiérrez	13	11	84,61	2	15,39
Vacas Galindo	6	2	33,33	4	66,66
Apuela	37	14	37,84	23	62,16
Zona Urbana Cot.	84	30	35,71	54	64,29
<b>Total</b>	<b>1667</b>	<b>526</b>	<b>31,6%</b>	<b>1141</b>	<b>68,4%</b>

Fuente: Municipio de Cotacachi, Datos del 23 de abril del 2005 / Elaboración: María Arboleda

El cuarto eje es la reforma del mercado, cuyas comerciantes y usuarias son en su mayoría mujeres, para convertirlo en una empresa mixta con calidez, eficiencia y calidad: acabar los problemas sanitarios en el expendio de carnes, en la venta de alimentos, instalar una gestión administrativa y mercantil diferente que incursiona incluso en el trueque y se basa en el comercio justo. “La Municipalidad entra con sus acciones mayoritarias porque era dueña del espacio físico y (los hombres y mujeres<sup>11</sup> obtuvieron) una titularidad de accionistas”. En el Directorio, de los cinco miembros cuatro son mujeres....Ahora queremos...hacer un centro de acopio para bajar los precios, para que haya competencia....eso va siendo una escuela, en el día a día, de nuevas líderes que son las mujeres del mercado (Patricia Espinosa, entrevista 2005)

El quinto eje y quizá el más relevante está constituido por la participación social y política de las mujeres. La elección de mujeres como autoridades municipales ha subido en el proceso. Si en 1996 sólo una

<sup>11</sup> 126 accionistas, de las cuales aproximadamente 70 mujeres.

mujer fue electa concejala, en el 2000 se eligieron tres mujeres –entre ellas Magdalena Fueres, la primera mujer indígena que accede a una concejalía— mientras en el 2004, cinco de las siete concejalías fueron a manos de mujeres, “de las cuales tres pertenecemos al Movimiento Pachakutik, somos producto del proceso”. Una de las mujeres electas en el 2004 fue la segunda mujer indígena en alcanzar una concejalía. Este crecimiento del acceso de mujeres al poder local ha llevado a pensar la posibilidad de que una mujer opte por la Alcaldía en las elecciones del 2008.

La participación social (de los actores) se organiza en la Asamblea de Unidad Cantonal AUC y sus diversas instancias. La planificación participativa y el presupuesto participativo son sus herramientas principales. Las mujeres son mayoría en los espacios de participación. Para Patricia Espinosa, la Asamblea ha sido la instancia promotora de la organización y la representación e influjo crecientes de las mujeres de las 4 zonas de Cotacachi: andina o indígena, urbana, Intag y Manduriacos y afirma que han logrado ser “respetadas en su derecho a ser tomadas en cuenta con su voz y con su voto”.

Este es el marco social y político en que se realiza, en octubre del 2005, la *I Asamblea Cantonal de Mujeres de Cotacachi* con representación de mujeres indígenas, mestizas y en menor medida *afros*, delegadas de las 4 zonas del territorio, Poco después en la X Asamblea de Unidad Cantonal (2005), las mujeres obtienen la aprobación del Consejo Cantonal de Mujeres. Gran logro luego de casi diez años de una lenta construcción de tejido organizativo, ciudadanía y propuestas concretadas en proyectos y servicios que funcionan y muestran logros....pero que también puso de manifiesto sesgos, dificultades y conflictos que expresan algunas de las inevitables tensiones del proceso.

Uno de estos problemas tiene que ver con la democracia: los pesos de la representación. Otro, con los temas del desarrollo local. Históricamente la zona con mayor tejido organizativo de mujeres ha sido la zona andina-indígena donde la UNORCAC cuenta con 25

grupos de mujeres en la actualidad. En un proceso reciente instaurado en Intag a partir de 1996, las organizaciones de mujeres han crecido y ganado mucha relevancia. La zona de Manduriacos y la zona urbana, por el contrario, adolecen de debilidades en la organización femenina, sobretudo la segunda. Sin embargo, por encima del mayor número y fortaleza de las organizaciones femeninas de la UNORCAC, la representación en el Consejo Cantonal de Mujeres otorgó igual peso a las delegaciones de todas las zonas.

Posiblemente este tipo de tensiones han influido en el retiro “a medias” de las mujeres de la UNORCAC, quienes eran “un soporte fuerte de la participación”. La “ausencia de las mujeres del sector andino nos ha bajado en la participación de las mujeres”. La vice - alcaldesa Espinosa piensa que las mujeres indígenas “tenían temores” para juntarse con los otros grupos (mestizos), pero que también las mujeres urbanas han resistido el involucramiento y sostiene que desde el gobierno local han debido establecer estrategias para visibilizar los temas “en común que nos podían juntar”. Actualmente, la Coordinadora Cantonal estaría en busca de crecer esta plataforma de acción común como el maltrato, las deficiencias en educación, en salud, etc. (Patricia Espinosa, entrevista 2005).

La vice - alcaldesa Espinosa señala dos énfasis colocados desde el Municipio: el primero, convencer a “los compañeros (del sector andino para) que piensen la importancia de la incorporación de las mujeres en la organización de segundo grado, la UNORCAC... porque los cabildos eran hombres, la organización, hombres... y al comienzo era como parte del Comité de Salud nomás, hasta ahí nos aceptaron –bueno ellas sí entienden de la cuestión de la salud, son promotoras, son parteras, ahí les dejaban actuar–. ...hemos ido subiendo, ahora la mayoría de cabildos si no son presidentas las mujeres son vicepresidentas y hemos logrado que inclusive la UNORCAC en su estructura ponga de vicepresidenta a una mujer, que siempre la que acompañe en la vicepresidencia sea una mujer.”

## Sexto eje: el género de cara a lo productivo-ambiental

El segundo problema refleja el énfasis de las mujeres andinas en lo productivo y ambiental<sup>12</sup> y una tensión sobre la orientación de las políticas: hacia qué temas se deben enrumbar las estrategias de desarrollo económico y ambiental local. En realidad configura el sexto eje de cambio y como tal se vincula con las experiencias y visiones de las mujeres de Cotopaxi que analizaremos posteriormente<sup>13</sup>.

Al parecer el gobierno local no habría sabido o podido recoger las demandas e intereses productivas y económicos de las mujeres indígenas. Antes bien, desde el gobierno local se puso énfasis en

*romper ese medio mito que tenían las mujeres (andinas) de pensar que si nos juntamos, ojalá sea para un proyecto productivo, para trabajar y llevar dinero a la casa, que está bien y es un sentimiento que tenemos todas las mujeres, pero querían solo eso. Entonces cuando les decíamos que más bien se trataba de que nos capacitemos, que nos formemos, que tengamos herramientas, que mejoremos nuestra autoestima, que descubramos como mujeres nosotros qué queremos, como que algunas decían: ah, es una pasadera de tiempo, yo ya no regreso.*

Así, en Cotacachi,

*la dimensión económica pasa por la protección ambiental, el autoabastecimiento familiar, el rescate o fortalecimiento de la identidad cultural. El propósito de los grupos poblacionales*

---

<sup>12</sup> Ahora, según se apreció en la Asamblea Cantonal de Mujeres, es sostenido por igual por mujeres de Intag, Manduriacos y Urbanas.

<sup>13</sup> El Municipio de Cotacachi no posee una estrategia de desarrollo económico explícita pero ha actuado configurando una estrategia económica en la práctica, orientada a apoyar a los grupos indígenas y mestizos medios y altos dedicados a las artesanías y a la producción y comercio de artículos de cuero, al turismo formal y comunitario y a algunos emprendimientos alternativos, en especial de Intag. Su rol ha sido más bien de proveedor de infraestructuras u obras de apoyo para estas actividades.

*no es la acumulación sino la satisfacción de necesidades en un marco de ejercicio de derechos ciudadanos...y el derecho a decidir un desarrollo propio (Granda 2005: 28-29)*

La sistematización de Granda revela que numerosas mujeres de las zonas andina, Intag y Manduriacos, ya sea desde sus organizaciones femeninas o desde las organizaciones mixtas<sup>14</sup>, se involucran y sostienen la implementación de huertos, fincas y granjas agroecológicas, fomentan los productos nativos, la revalorización de las prácticas alimenticias culturales y la autonomía alimentaria, elaboran artesanías con recursos de los ambientes naturales (como lufa, cabuya, cepa de plátano, paja toquilla, tagua), contribuyen a la diversificación de la economía campesina y a la seguridad alimentaria y aportan a la conservación ambiental...Nuevamente, "la apuesta por una producción alternativa en Cotacachi está en relación a la conservación ambiental, el autoabastecimiento y la obtención de ingresos mediante un comercio justo ..." (Granda: 2005).

El trabajo de Alicia Granda permite apreciar cómo las luchas ambientalistas y los proyectos de corte productivo, sostenidos en especial en Intag, Manduriacos y la zona andina (UNORCAC), reflejan que "el reto para un cantón ecológico como Cotacachi es organizar un paradigma de desarrollo propio", aunque aún sean pocas las iniciativas económicas que obtienen rentabilidad --como es el caso del café orgánico--, en parte porque muchas veces "no se plantean lógicas comerciales o de acumulación sino lógicas de beneficio social".

En este continuo ambientalista-productivo, según la sistematización de Granda, las mujeres tienen muy alta participación. El involucramiento de las mujeres en las luchas ambientales hizo que en Intag nazca una Asociación de Mujeres Ambientalistas. Así mismo, la Coordinadora

---

<sup>14</sup> Granda reseña las organizaciones de mujeres de Intag, Manduriacos y de la zona andina en relación con los proyectos ambientales-productivos. En Intag: Santa Rosa, La Florida, Plaza Gutiérrez, Pucará, Apuela, Barcelona, Palo Seco, El Rosal: agro - artesanía y confecciones. Para la agro - artesanías de cabuya y sábila: Asociación Mujer y Medioambiente, Asociación La Flora del Chocó, Grupo de Mujeres Unión y Progreso y Agrupación Femenina de Producción Agrícola El Rosal. Para las artesanías de ropa vinculada al comercio justo: Grupo Artesanal y de Diseño de Intag. Para el turismo comunitario: Grupo de Mujeres de Junín.

de Mujeres de Intag y la DECOIN (Defensa y Conservación Ecológica de Intag) vienen trabajando juntas para la protección de reservas forestales y fuentes de agua. DECOIN es dueña de 25 Reservas Hídricas y bosques<sup>15</sup>: Apuela, Pucará, Irubí, La Esperanza, Pueblo Viejo, La Colonia, Peñaherrera, Cristal, Paraíso, El Triunfo, Villaflores, Nangulví Bajo, San Joaquín, San Alberto, Cerro Pelado, La Magnolia, El Rosal, Chalguyacu Alto, Junín, El Platal, Vacas Galindo, El Churo, Tollo-Intag, Aguagrún, Azaví. Veintiocho comunidades manejan y protegen estas reservas cuya extensión varía de unas pocas hectáreas hasta unas 2.500 has., 25 de las cuales son micro - cuencas (Granda 2005).

La Coordinadora de Jóvenes de Intag –que reúne a 250 personas, está presidida por una mujer y maneja el Complejo Termal Nangulví– es muy activa en asuntos ecológicos. Ellas/os aseguran el agua a Intag para todos los usos: rituales, simbólicos, agrícolas, domésticos y recreacionales. ¿Cómo puede esto medirse por la lógica del mercado? Al revés, ¿cómo puede basar la configuración de una propuesta de desarrollo territorial que incluya claramente nuevas alianzas sociales, que establezca cambios positivos de género y que enriquezca la actual política económica del Municipio, orientada desde el inicio a una alianza con los productores medio-altos del cuero y las artesanías, en especial urbanos, y con los actores tradicionales del turismo?

Cómo enfrentar las desigualdades y subordinaciones de género implicadas en cada uno de estos campos? En Intag, la intervención del marido sobre las decisiones y la movilidad de las mujeres, igual que en la zona andina, si los proyectos productivos no rinden económicamente pronto, presiona para que las mujeres se retiren. Y las mujeres continúan con menor acceso y escasa capacidad de control sobre los recursos para la vida y el desarrollo. “A pesar de que son las mujeres quienes más trabajan en los proyectos agro - ecológicos (de la UNORCAC), quienes más solicitan crédito son los hombres. Las mujeres prefieren los créditos en especie. En esencia, la UNORCAC trabaja más

---

<sup>15</sup> En 6 parroquias: Apuela, Peñaherrera, Cuellazo, García Moreno, Vacas Galindo y Plaza Gutiérrez DECOIN realiza además actividades de reforestación con 27 especies nativas en sitios sin cubierta vegetal ...

con las mujeres. Hay mujeres que casi no hablan el español a las cuales se les dio animales, semillas (créditos en especie). Y, pese a la acumulación de responsabilidades y la preocupación en el hogar, en general, en las actividades las mujeres participan de manera voluntaria (Granda 2005).

Este énfasis de las voces de las mujeres de Cotacachi en la participación y en lo productivo nos remiten a temas que también son relevantes en el proceso de Cotopaxi y aluden a la necesidad de las mujeres de cumplir con sus encargos tradicionales de género pero también a procesos de construcción de nuevas identidades y de su visionar paradigmas de desarrollo alternativos al modelo vigente.



# Opiniones y percepciones de las mujeres de Cotacachi

Para este estudio se realizó una encuesta sobre opiniones y percepciones relativas a tres campos: a). grado de conocimiento e involucramiento en el proceso participativo; b). percepción sobre el cumplimiento de los objetivos del proceso referidos a interculturalidad, participación democrática y mejoramiento de la calidad de vida; y c). confianza respecto a las principales instituciones / organizaciones de la localidad.

## Participación social y política

En el universo de personas encuestadas hubo un 43.7% de varones y un 56.3% de mujeres. Sólo un 39,7% del total se declaró indígena (39,9 % varones y 60,1% mujeres) mientras un 3.1% de encuestados se declaró afroecuatoriano (53,5% mujeres y 46,5% varones)<sup>16</sup>. El 8,5% del universo de personas encuestadas declaró no tener instrucción, de las cuales el 32,9% fueron varones y el 67,1% mujeres.<sup>17</sup>

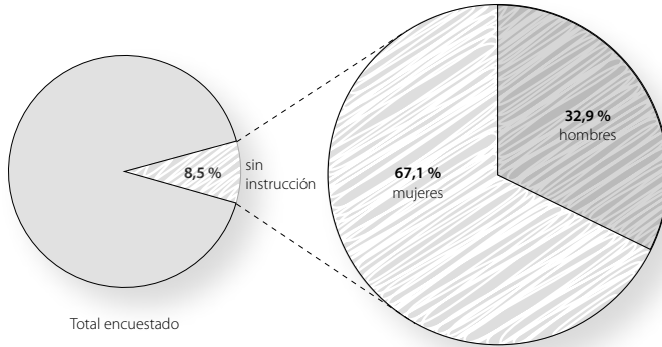
---

<sup>16</sup> El procesamiento de la información por sexos no permite hacer el cruce por etnia al mismo tiempo. Por ello, las respuestas implican a todos los varones y mujeres encuestadas.

<sup>17</sup> Las personas encuestadas declararon las siguientes ocupaciones: 6.2% artesanías (48,1% varones y 51,9% mujeres); 3,5 trabajaban en la construcción (93,3% varones y 6,7% mujeres); 22,7% se dedicaban a la agricultura-ganadería (83,8% varones y 16,2% mujeres); 3,7% al comercio (49,6% hombres y 50,4% mujeres); 18,7% eran estudiantes (46,8% varones y 53,2% mujeres); 1,5% ocupadas en administración (57,2 varones y 42,8% mujeres) y un 32,7% quehaceres domésticos (2,3% varones y 97.7% mujeres).

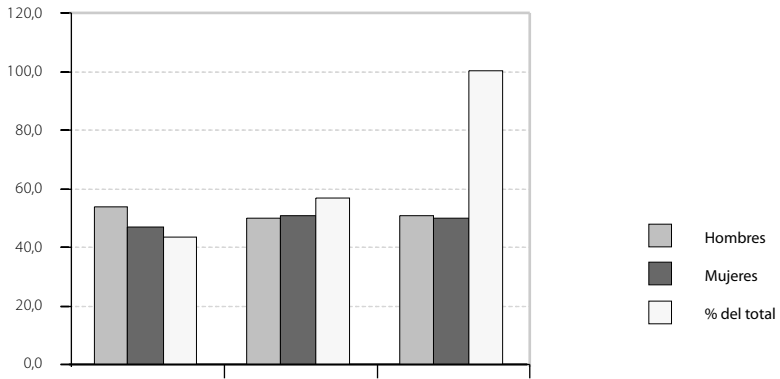
➤ Gráfico 1  
**Cotacachi:**  
**personas**  
**encuestadas sin**  
**instrucción**

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda



➤ Gráfico 2  
**Cotacachi:**  
**ha sido**  
**dirigente de su**  
**organización,**  
**por sexos**

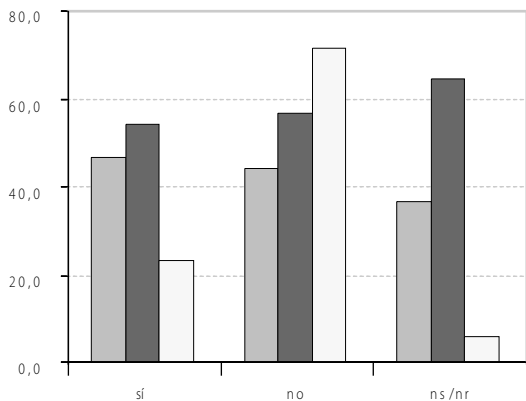
Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda



La tercera parte de encuestados, el 32,8%, dijo pertenecer a una organización: El 42,8% afirmó ser o haber sido dirigente, de las cuales el 46,7% eran mujeres y el 53,3% varones.

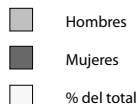
Del 9,24% de personas que respondió que no participa en una organización, el 11,3% fueron mujeres que aludieron como causa la distancia (*es muy lejos*), mientras del 19% que dijo no participar por *falta de tiempo*, un 65,3% fueron mujeres y un 34,7% de varones. Las mujeres fueron el 100% entre quienes dijeron que no participaban por *falta de comunicación* o porque *no conocen*.

Por otro lado, un 71% de personas negó que participar fuera una pérdida de tiempo, de ellas, 56,2% fueron mujeres y 43,8% varones.

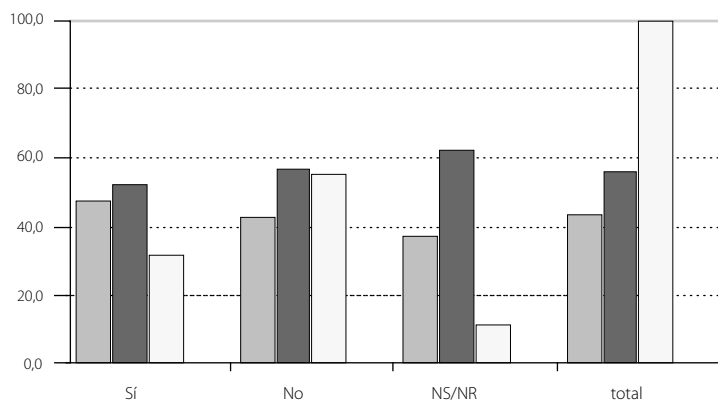


► Gráfico 3  
Cotacachi:  
participar es  
una pérdida  
de tiempo, por  
sexos

Fuente: Encuesta RIMISP-  
IEE 2005, Elaboración:  
María Arboleda

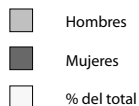


Un 52% de personas encuestadas se declaró en desacuerdo con la afirmación de que si las mujeres salen a trabajar, el hogar se destruye. De ellas el 60% fueron mujeres. Por otro lado, del 40.7% que se manifestó en acuerdo, algo más de la mitad fueron varones (50,3%). Así mismo más de la mitad (55%) de personas no estuvo de acuerdo con la afirmación de que la participación en organizaciones debía ser principalmente de varones, porque si participan las mujeres, descuidan el hogar. De ellos, el 57,1% fueron mujeres y el 42,9% varones<sup>18</sup>.



► Gráfico 4  
Cotacachi: La  
participación  
debe ser  
principalmente  
de varones

Fuente: Encuesta RIMISP-  
IEE 2005, Elaboración:  
María Arboleda

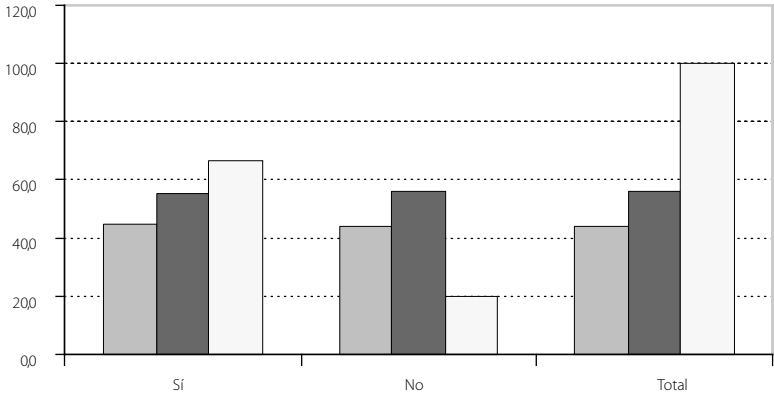


<sup>18</sup> Las labores domésticas ya no se siguen viendo como un encargo de las mujeres por un apreciable grupo de la población, entre los cuales, un 57,94% fueron hombres aunque hubo un 60% de varones en el 34,3% que respondieron afirmativamente.

➤ Gráfico 5  
**Cotacachi:**  
**ahora hay más**  
**participación,**  
**por sexos**

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda

■ Hombres  
 ■ Mujeres  
 □ % del total



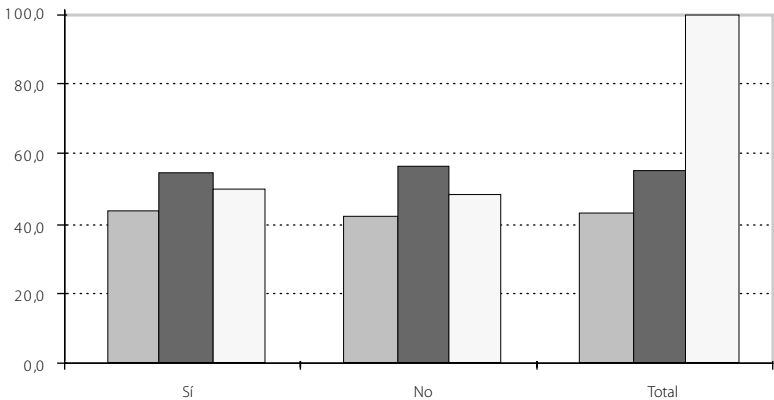
La pregunta de si ahora todos participan más en la toma de decisiones, fue respondida afirmativamente por una mayoría de encuestados (66,9%): las mujeres fueron el 55,4% de ellos.

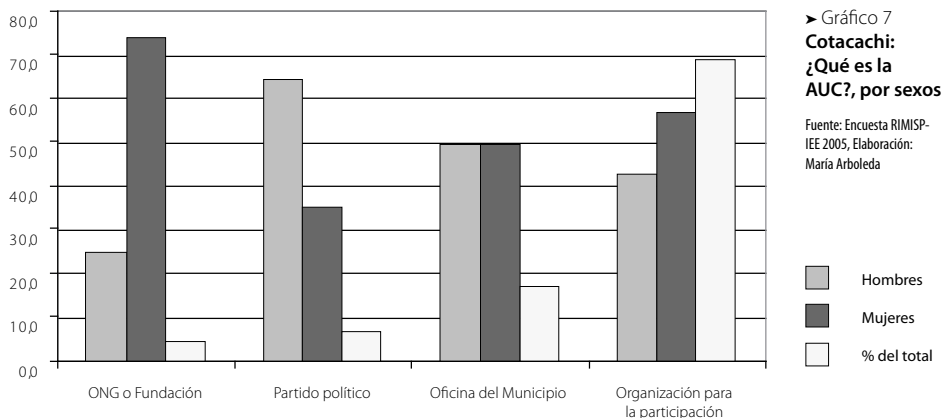
En Cotacachi, la instancia de participación más importante es la Asamblea de Unidad Cantonal AUC. Algo más de la mitad de encuestados, el 50,6%, aseguró conocer la Asamblea de Unidad Cantonal: de ellos, 44,6% eran varones y más de la mitad (55,4%) mujeres. Pero en el 49,4% que no la conocían, las mujeres también fueron mayoría (57,2%).

➤ Gráfico 6  
**Cotacachi:**  
**ha oído**  
**hablar de la**  
**AUC,**  
**por sexos**

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda

■ Hombres  
 ■ Mujeres  
 □ % del total





Entre quienes sí conocían la AUC, un 17,5 % la concebían como una oficina del municipio (50% de mujeres y 50% de varones) mientras que del 69,5 % que sabían que la AUC era una instancia de participación, el 42,8 eran varones y la mayoría (57,2%) mujeres. Esto remarca la importancia que las mujeres dan a la participación y su nivel de interés e información.

A la pregunta sobre qué actividades realiza la Asamblea, las primeras respuestas fueron: financia proyectos (51,2%); realiza talleres (27,5%); planifica el desarrollo 22,5%. En todos los casos, las mujeres eran mayoría, es decir que estaban mejor informadas sobre las funciones de la AUC (54%, 56,7% y 55,3% respectivamente).

Un alto porcentaje de encuestados (40,1%) al parecer no había participado en la AUC, con una mayoría de mujeres en esta respuesta. Esto podría ser explicado debido a que la acreditación como miembro de

Cuadro 4. Participación en actividades organizadas por la Asamblea

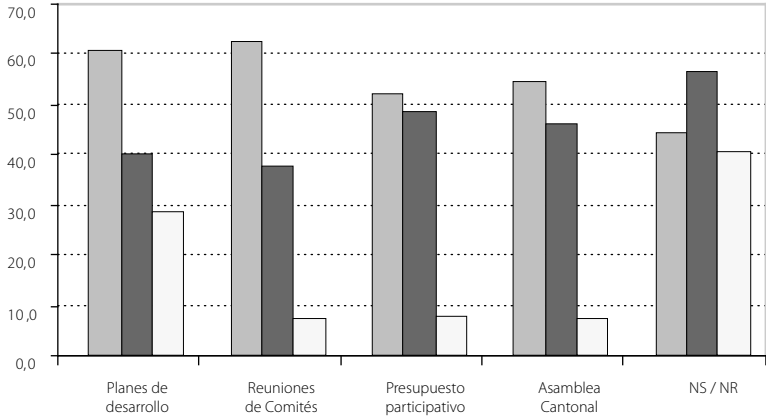
	Planes de desarrollo	Reuniones de Comités	Presupuesto participativo	Asamblea Cantonal	NS/NR
varones	60,1	62,4	51,7	54,2	43,9
mujeres	39,9	37,6	48,3	45,8	56,1
% del Total	28,5	6,9	8,0	7,3	40,1

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda

➤ Gráfico 8  
Cotacachi:  
Participación en  
actividades de  
la AUC,  
por sexos

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda

■ Hombres  
■ Mujeres  
□ % del total



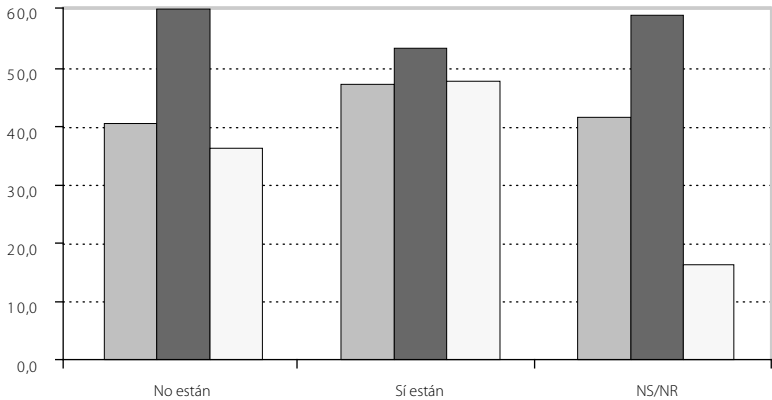
la AUC requiere un nivel de liderazgo o dirigencia. Del 50,7% que sí habían participado, las mujeres fueron minoría en todos los ítems. Ver cuadro 4.

Finalmente, si bien un 36% de personas cree que las mujeres *no están preparadas para gobernar Cotacachi* (59,9% mujeres y 40% varones), quienes creen lo contrario (*que sí está preparadas*) es un porcentaje mayor, el 47,5% (52,9% mujeres y 47,1% varones).

➤ Gráfico 9  
Cotacachi:  
las mujeres  
no están  
preparadas  
para gobernar

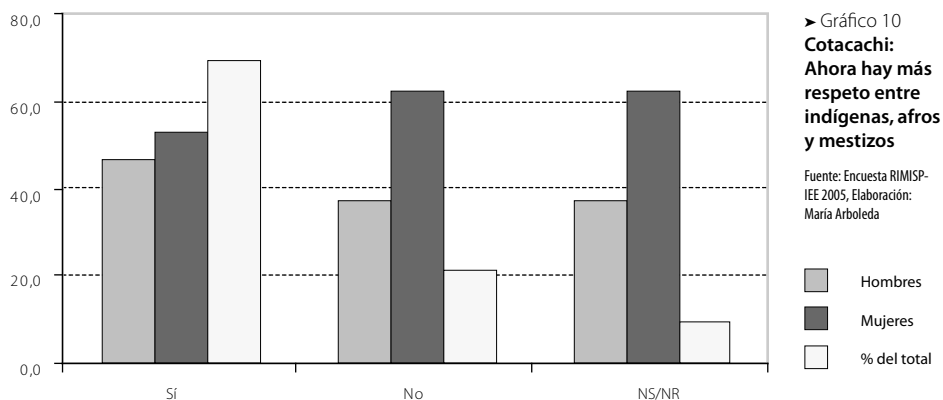
Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda

■ Hombres  
■ Mujeres  
□ % del total



## Interculturalidad, ambiente y asuntos sociales

Sobre las relaciones interculturales, un 69,2% de encuestados cree que las relaciones entre indígenas y mestizos son mejores ahora que antes, con las mujeres con un mayor índice de percepción positiva: entre ellos un 53,4% de mujeres vs. un 46,6% de varones. Así mismo, un 62,27% de encuestados piensa que *ahora los indígenas tienen más oportunidades que los mestizos y blancos*, y las mujeres son el 58% de ellos. Más aún, un 73,8% opinan que *ahora los indígenas se sienten más orgullosos de ser indígenas* y entre ellos las mujeres también fueron mayoría: el 58,9% de quienes así lo creen.



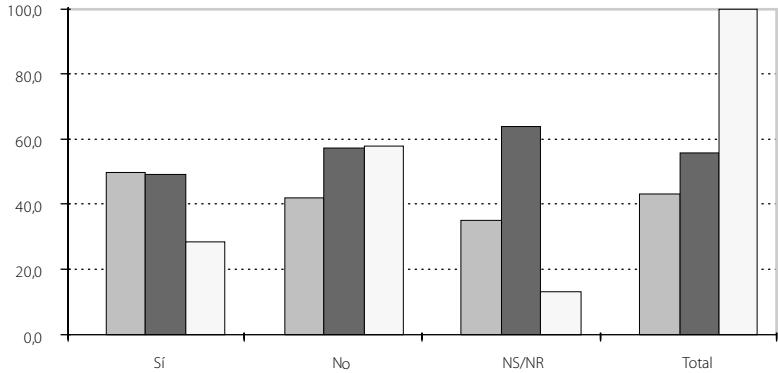
La afirmación de que la explotación minera en el cantón es perjudicial para la naturaleza y el ser humano recibió un 70,7% de respuesta en acuerdo. De ellas, el 59,8% fueron respuestas de mujeres. A la pregunta de si debe permitirse la minería en el cantón, un 58% respondió que no. Más de la mitad de ellos fueron mujeres (57,6%), mientras un 41,4% fueron varones. Del 28,6% que respondió sí, 49,7% fueron mujeres y 50,3% varones.

Más de la mitad de encuestados, el 56,4%, respondió que la descentralización en salud ha servido para mejorar los servicios y la atención frente a un 20,9% que lo negó. En los primeros, la mayoría eran mujeres: 59%. Sin embargo, al preguntar sobre los diversos servicios (salud,

► Gráfico 11  
**Cotacachi:**  
**¿Debe permitirse la minería?, por sexos**

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda

■ Hombres  
 ■ Mujeres  
 □ % del total



educación/analfabetismo, agua potable, agua de riego), alrededor de la mitad de los encuestados opinó que estaban igual mientras las respuestas de quienes aseguraron que mejoraron oscilaron entre el 35% y el 45%.

A la pregunta de si la persona encuestada *piensa que la situación económica de su familia ha empeorado, mejorado o se mantuvo igual*, las opiniones se dividieron del siguiente modo: un 23% opinó que habían empeorado, un 60,5% que se había mantenido igual y apenas un 14,8% afirmó que había mejorado. Las mujeres fueron algo más de la mitad de las personas que opinaron que habían mejorado o estaban igual (54,8% y 53,3%). Sin embargo, en el grupo de quienes opinaron que habían empeorado, las mujeres fueron el 62,5%.

## Confianza institucional

Las respuestas de las mujeres revelaron que ellas tienen un mayor índice de confianza en la Asamblea, convirtiéndose de este modo en un baluarte del proceso. Así mismo, ellas opinan –en mayor proporción que los varones– que la AUC actúa bien, informa y recoge los intereses de la población Ver los siguientes cuadros:



Cuadro 5. Ud. piensa que la Asamblea Cantonal es...

	Nada honesta	Poco honesta	Honesta	Muy honesta	Nada Confiable	Poco Confiable	Confiable	Muy Confiable
Varones	46,2	47,6	42,0	48,8	44,9	45,5	45,0	41,0
Mujeres	53,8	52,4	58,0	51,2	55,1	54,5	55,0	59,0
% del total	13,1	38,7	40,3	2,3	15,7	44,2	35,5	2,1

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda

Cuadro 6. Ud. piensa que la Asamblea Cantonal... recoge los intereses de la zona

	Hace muy mal las cosas	Hace mal las cosas	Hace bien las cosas	Hace muy bien las cosas	Si	No	NS/NR
Varones	50,3	47,8	45,2	47,9	46,9	43,1	41,2
Mujeres	49,7	52,2	54,8	52,1	53,1	56,9	58,8
% del total	5,0	19,0	64,7	3,4	35,6	37,8	26,6

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda

Cuadro 7. Ud. piensa que la Asamblea Cantonal...

	No informa nada de lo que hace	Informa poco de lo que hace	Informa lo que hace	Informa mucho lo que hace	No responde
Varones	30,2	35,3	25,2	5,0	4,3
Mujeres	27,5	37,1	24,4	5,3	5,7
% del total	28,7	36,2	24,8	5,2	5,1

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda

Algo similar sucede con la opinión de las mujeres sobre el Municipio, y su opinión sobre la efectividad del gobierno local es aún más alta, lo que puede explicarse por la obligación que tienen los municipios de “hacer obras”. Ver cuadros abajo.

Cuadro 8. Ud. piensa que el Municipio es...

	Nada honesto	Poco honesto	Honesto	Muy honesto	Nada confiable	Poco confiable	Confiable	Muy confiable
Varones	47,0	44,7	43,3	34,5	42,2	46,2	43,2	28,5
Mujeres	53,0	55,3	56,7	65,5	57,8	53,8	56,8	71,5
% total	14,6	36,8	41,3	2,9	16,2	37,6	41,4	2,0

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda

Cuadro 9. Usted piensa que el Municipio...

	Hace muy mal las cosas	Hace mal las cosas	Hace bien las cosas	Hace muy bien las cosas	No responde
Varones	50,9	51,0	43,5	29,2	4,5
Mujeres	49,1	49,0	56,5	70,8	7,2
% total	6,5	16,6	64,9	6,0	6,0

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE / Elaboración: María Arboleda

Cuadro 10. Ud. piensa que el Municipio...

	No informa nada de lo que hace	Informa poco de lo que hace	Informa lo que hace	Informa mucho lo que hace	No responde
Varones	45,3	45,1	43,0	36,2	5,0
Mujeres	54,7	54,9	57,0	63,8	5,9
% total	24,3	34,3	30,5	5,5	5,4

Fuente: Ospina et al 2005/ Elaboración: María Arboleda

La mayoría de respuestas sobre la UNORCAC fue en el sentido de que la UNORCAC hace bien las cosas (43,1%), con una mayoría de 59,2% de mujeres entre ellas.

Cuadro 11. Ud. piensa que la UNORCAC...

	Hace muy mal las cosas	Hace mal las cosas	Hace bien las cosas	Hace muy bien las cosas
Varones	38,9	44,9	40,8	42,5
Mujeres	61,1	55,1	59,2	57,5
% total	2,2	8,3	43,1	2,2

Fuente: Ospina et al 2005/ Elaboración: María Arboleda

# Cotopaxi: gobernanza provincial y emergencia de liderazgos femeninos

En Cotopaxi, la constitución de las mujeres indígenas como actrices organizadas y sujetas viene creciendo por algo más de 20 años, sin embargo, de cara al proyecto de gobernanza provincial se encuentra apenas en sus inicios y ello refleja en parte la relativa legitimidad de los asuntos de equidad y justicia para las mujeres al interior del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi MICC. Al revés de lo que ocurre en Cotacachi, “en el proceso de planificación participativa, el 62% de los participantes son hombres, frente a un 38% de mujeres” (Larrea 2004).

Aunque en Cotopaxi existe actualmente un notable grupo de lideresas indígenas<sup>19</sup> que pertenecen a dos generaciones, la construcción de su presencia y de su poder sólo ha sido posible gracias a una sostenida lucha de combate al maltrato, a la subordinación y a la discriminación de género en la vida doméstica, comunitaria, organizativa y en la institucionalidad pública.

---

<sup>19</sup> Entre las lideresas que participaron en el Grupo Focal realizado para este estudio, habían algunas a cargo de los asuntos de género/mujeres tanto en su organización como en el MICC o tenían diversos encargos importantes en el MICC. Casi todas juegan varios roles importantes a la vez. Por ejemplo, una de ellas es la Presidenta de equidad de género en su OSG y es además Presidenta de la Junta Parroquial de la parroquia Poaló. Otra es dirigente en general, dirigente de mujeres, técnica en el gobierno Provincial y hace comunicación radial (COJACAP, que pertenece a la parroquia matriz del cantón Pujilí). Sus niveles educativos en general son altos. Por ejemplo: una profesora que realiza su tesis para la Universidad. Una bachiller en físico matemático que llegó al segundo nivel en la universidad (comunicación) por la situación económica. Una egresada en Ingeniería Comercial y en administración empresarial que está realizando su posgrado en gestión social. Una joven bachiller que se prepara para entrar a la universidad. Pero también habían lideresas con escasa educación formal. La de mayor edad, revela que apenas llegó a la escuela y que aunque más estudiadas, las mujeres más jóvenes no quisieron asumir la dirigencia a causa de sus esposos: “Disculparán compañeras, como soy todavía primera vez que me pusieron de dirigente a mí, hay otras jóvenes pero no me quisieron como tienen ellas esposo, como es muerto mi marido, por eso me pusieron a mí dirigente, mis hijas también es estudiado pero no me pusieron. Yo soy solo segundo grado nomás de escuela.

Según refieren varios estudios y los testimonios del Grupo Focal realizado para este estudio, la constitución de las mujeres como actoras sociales y sujetas autónomas ha estado ligada a varios procesos. El primero, la auto-organización:

*Las mujeres no podíamos salir de la casa para participar en algunos talleres, en algunas reuniones, ni tampoco para tener o dar decisiones y opinar porque los hombres no dejaban. Por eso ya hemos organizado y nuestro objetivo es seguir organizar, y algún día para vivir una vida más mejor... (Documento 1.8 de la bibliografía)*

La auto-organización de las mujeres al interior del MICC ha ido creciendo despacio pero firmemente, venciendo infinidad de obstáculos, no solo aquellos derivados del machismo sino también el miedo o desventajas como el analfabetismo y la falta de especialización de las mujeres en las artes de participación en las arenas públicas. La migración de los varones ha sido un factor que las catapultó a la participación y a las dirigencias.

*En las comunidades... las mujeres son quienes asisten a las reuniones, a las mingas, asisten a todo dentro la comunidad y los varones siempre migran al trabajo, no?... Yo pienso que por obligación la mujer tuvo que afrontar esta situación....*

*Un diez por ciento,... a lo menos en mi comunidad, en este año que pasó, solo mujeres fuimos Presidentas de la comunidad, y ahora en este año están dos compañeras están asumido el cargo de la comunidad (Documento 1.8 de la bibliografía)*

Aunque las expresiones de machismo y discriminación aún son muy fuertes dentro del MICC y de su movimiento político Pachakutik PK, la situación actual ha cambiado. En ello también han incidido las nuevas normas electorales que han favorecido las candidaturas obligatorias de las mujeres.

*Yo estoy –bueno, no en mi totalidad pero sí estoy contenta de decir, ahora sí nos han abierto espacios. A mi persona mismo me han dado la oportunidad de venir ejerciendo desde mi comunidad como dirigente, en mi organización fui Secretaria, Tesorera y hasta llegué a la Vicepresidencia. Sin embargo siempre los hombres han ido cuidando los espacios más importantes ...pero ésa es nuestra lucha también pues, de llegar a esos espacios tan importantes para poder asumir, no?.*

*A nivel público mismo y electoral, como que obligaron a que tenía que haber la participación de la mujer... porque el gobierno dice que tienen que poner el cuarenta por ciento de mujeres buscan mujeres, y si no, no nos pondrían nomás pues compañera.*

Yo creo que sí es por la situación de que han salido a la migración... y también como que a raíz de que decretaron los derechos de la mujer, que tenemos la libre expresión para expresarnos, como que desde ese enfoque nos dieron luces para decir “no, como mujer también he tenido derecho y también puedo asumir la responsabilidad” (Documento 1.8 de la bibliografía)

Lourdes Tibán (2001: 127 y ss.), señala que en las elecciones de 1998 participó una dirigente indígena, Dioselinda Iza, como candidata a la concejalía del Municipio de Latacunga, pero en el tercer lugar de la lista<sup>20</sup>. “A pesar que su capacidad de debate frente a los candidatos hombres fue visible para la asamblea, la ubicaron en el tercer lugar porque según los hombres, *cómo va a encabezar la lista una mujer – van a pensar que no hay hombres*”.

Por otro lado, y compartiendo criterios con muchas de sus congéneres, Tibán reconoce que los obstáculos para ampliar la participación femenina también provienen desde las mujeres. Por ejemplo, muchas

---

<sup>20</sup> Participar en el tercer lugar de una lista, a menos que el partido sea muy fuerte, implica perder casi con seguridad.

mujeres indígenas pensaron que Dioselinda “está loca” si quiere llegar a ocupar ese cargo (Tibán 2001: 131). Así, “aunque existe una sólida elite de dirigentas, aún queda mucho por hacer para que las mujeres de base, que son la mayoría, se empoderen” (Documento 1.8 de la bibliografía).

Las nuevas dirigentas indígenas que incursionan en los espacios de la organización y de la institucionalidad pública, aún no cuentan con una masa crítica de mujeres que las acompañen, equilibren las relaciones desiguales de poder y hagan una diferencia en los ambientes, modificando la difícil situación de ser una o pocas mujeres entre una mayoría de hombres. Muchos obstáculos devienen de tener que sortear las exigencias de dominar la etiqueta y los juegos de poder masculinos de las arenas pública y organizativa.

Cuando me eligieron fui la única mujer y tenía que luchar con diez hombres. Ahorita mismo en el MICC estamos solo dos mujeres, compañeros varones hay nueve.

*El hombre tiene más habilidad en poder manejarnos... convencernos... Yo ayer me daba cuenta que el uno hablaba, el otro hablaba, a la final hasta me salía media mareada y ... al fin y al cabo saqué una conclusión: si estuviéramos mitad, unas cuatro, cinco mujeres, yo ya tengo quién me defienda, incluso hasta para poderme reír y hacer los chistes, pero con los hombres una no se puede, si uno se sigue la corriente de ellos, dice “ah claro, está dañada, vean cómo habla”, ¿por qué? “porque ya se fue fuera de su vocabulario, ahora habla como ella quiere” (Documento 1.8 de la bibliografía)*

Las mujeres son conscientes de que su responsabilidad con los encargos femeninos reproductivos y productivos obstaculizan su participación.

*A veces no participamos...no tanto por miedo de la responsabilidad. Hay veces también hace pensar la familia...al menos cuando somos madres de familia, el hecho de estar aquí (en un*

*taller) quiere decir que perdemos un tiempo, o sea el estar con nuestros hijos, o el trabajar, el tener para sustentar a la casa (Documento 1.8 de la bibliografía)*

Pero también que hay muchos mecanismos de deslegitimación y control masculinos sobre las mujeres:

*Pero lo que hay que algunos hombres dicen, “si peinan ya van a buscar otro, porque se peinan, ya viene otro”, entonces uno mismo se debe valorar y poner en un cierto puesto a nosotros mismo.*

*Nosotros como mujeres tenemos que actuar con nuestros cinco sentidos completos, porque si es que ella falló, fallamos todas las mujeres y ahí es la crítica “elé, ése es el trabajo de mujeres. Hay veces como que todavía no hay valoración, no?.*

*Nos dicen las mujeres no tienen valor para una negociación. Y ahí me pongo a pensar y digo sí es verdad que para la mujer, entrar a la politiquería es muy difícil. Pero a ese difícil nosotros mismos sentirnos que sí podemos, no? Por que nosotros, si no somos buenas negociadoras es porque dentro de nuestras actividades, tenemos que ir a ver nuestro hogar, nuestra familia, nuestros niños, no? Pero en cambio los hombres, ellos pueden conversar en cualquier lugar, en el fútbol, cuando se sientan a tomar, pero en cambio una mujer si es que se va y se conversa dice “no pues, esta compañera ya está en la chismosería”.*

## Inclusión de asuntos de género en el gobierno provincial

La incidencia de las mujeres en el gobierno provincial ha empezado a partir del 2005 con la elección de la primera vice - prefecta indígena del país, Cecilia Velasque. Velasque hace parte de la nueva generación de dirigentas del MICC, jóvenes, con formación de tercer o cuarto grado, activos desempeños técnicos y políticos y destacada participación

en escenarios nacionales<sup>21</sup>. En esta nueva generación de dirigentas parecería cumplirse la promesa que oyeron muchas niñas indígenas 30 años atrás, cuando veían a sus madres empezar, junto a la Pastoral Social, la organización femenina:

*Desde antes se ha venido tratando de organizar y esto es precisamente para llegar algún día a demostrar que las mujeres somos capaces de llevar un frente político, demostrando una responsabilidad más grande que los hombres...en ese tiempo las hermanas (Lauritas) decían: Ustedes algún día tienen que estar al frente de cargos públicos (Documento 1.8 de la bibliografía)*

La vice-prefecta y un grupo de mujeres lideresas como Dioselinda Iza, Norma Mayo, Blanca Guamangate, entre otras, son una especie de “cabeza de playa” para el posicionamiento de los temas de las mujeres de cara al proyecto de gobernanza provincial. Algunos avances pueden ya ser reportados aunque el montaje de los temas se encuentra apenas en su momento inicial. Por ejemplo, la ejecución del proyecto de alfabetización en 5 municipios de la provincia –Pujilí, Salcedo, Sigchos, Latacunga y Saquisilí– se viene realizando con énfasis en las mujeres. De lejos, las estadísticas muestran que en la primera fase, las mujeres son las principales beneficiarias.

**Cuadro 12. Resultados de la alfabetización  
Provincia de Cotopaxi (Primera Fase)**

Municipios	Matrícula	Graduados	Hombres	Mujeres
Pujilí	215	195	21	174
Saquisilí	182	165	29	136
Sigchos	174	163	31	132
Salcedo	231	211	19	192
Latacunga	199	176	28	148
<b>Total</b>	<b>1007</b>	<b>910</b>	<b>128</b>	<b>782</b>

Fuente: El Comercio, 25 de septiembre del 2005

<sup>21</sup> Lourdes Tibán, quien junto a Cecilia Velasque lideran esta generación de dirigentas, es actualmente Secretaria Ejecutiva del Consejo de Desarrollo de los Pueblos del Ecuador, CODENPE, ligado a la Presidencia de la República, donde participa en el Gabinete con calidad de ministra.



Otros avances tienen que ver con el fortalecimiento de la instancia del gobierno provincial encargada de los asuntos de género, la Unidad de Género, colocada en un lugar estratégico para la definición de políticas, recursos e inversiones.

## Discursos femeninos para la gobernanza territorial

Como hemos visto, los relevantes roles de las mujeres indígenas en la producción y comercialización de productos agropecuarios, la conservación de recursos naturales, la transmisión de la cultura y prácticas vinculadas a la medicina-curación —es decir su base material y cultural de vida— sostienen sus procesos actuales de empoderamiento.

En décadas pasadas, ni siquiera la posesión de la tierra aseguraba los derechos de las mujeres a recibir y administrar los ingresos derivados de su producción pecuaria y agrícola. Es sólo después de una lucha de años para ganar estima y derechos que las mujeres alcanzan a controlar los retornos económicos de su producción y pueden articular estrategias de autonomía, empoderamiento. Posiblemente a esto se refiere Hamilton cuando afirma, basado en estudios etnográficos, que para 1997 ya “es probable que las mujeres posean o controlen el usufructo de la tierra y los animales, independientemente de sus maridos” (citado por Deere y León 1999).

Sin embargo, las condiciones de producción, comercialización y reproducción se han precarizado para ellas con la profundización de las relaciones capitalistas de mercado que subordina material y simbólicamente las economías campesinas y extrae a los hombres indígenas de los campos y con la falta de cambio en las relaciones de género.

¿Qué es, entonces, lo que demandan las mujeres al gobierno local de la provincia? Primero, las mujeres están convencidas que el gobierno provincial debe actuar en relación con un modelo integral de desarrollo social, económico y ambiental y no sólo a través de obras o proyectos.

Esto es lo que dicen:

*Tenemos nuestros concejales, nuestro Prefecto, nuestro Presidente de la Junta Parroquial, (pero) como que siempre estamos enfocados a una cosa pequeña y no a un proyecto macro que beneficie a todos.*

*Nosotros estamos viendo que no hay riesgo para la comunidad,... (no hay) agua potable, salud y educación, tres obras prioritarias macros ... ellos dicen que no hay tanto presupuesto para estos tipo de obras. Entonces decimos que tienen que sobresalir trabajando mancomunadamente con las otras instituciones. Con canchas deportivas, con casas comunales, no se pueden desarrollar las comunidades, no?*

*Las organizaciones de mujeres no están interesadas solo a recibir proyectos sino ... en que lleguemos a tener un cambio para nuestras hijas, para el futuro... porque yo que sé algunas somos ya de edades, tal vez ya nos cogerá la muerte pero para el futuro tenemos que dejar planteado las cosas bien claro, tanto para el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales (Documento 1.8 de la bibliografía)*

Actuar más allá de lo meramente redistributivo. Incidir en lo productivo. El gobierno provincial debe potenciar las economías alternativas que rescaten los saberes ancestrales, protejan el capital de biodiversidad y dinamicen procesos locales de acumulación cultural, tecnológica, económica y política.

*Existe desnutrición, tierras acabadas, han talado los árboles, no existe agua y una propuesta grande sería de que como mujer sí necesitaríamos créditos donde pudiéramos hacer chacras agro-ecológicas, donde vaya enfocado una buena alimentación, utilizar nuestros productos, utilizar abono orgánico y desde ese punto de vista nosotros vamos mejorando primeramente la salud de nuestros niños que vemos muy desnutridos,*

*en segundo vamos mejorando nuestra educación, en tercero vamos mejorando nuestra agricultura donde nosotros mismo tengamos nuestros productos con el abono orgánico y de esa manera por lo menos estar bien alimentados. Y con este mismo crédito, ...en cada parcela vayamos sembrando nuestras plantas nativas y de esa manera vamos reforestando, desde nuestra casa, a la demás comunidad.*

*El planteamiento más grande (que tenemos) es sobre el agua, pero primerito tenemos que reforestar nuestros páramos porque por la zona de nosotros está secando muchísimo ya el agua...y estamos bien preocupados por ese asunto.*

*...ventas. La organización de mujeres ha estado pensando realizar una feria en el mismo sector, porque...más bajan es a Saquisilí y siempre los intermediarios pagan lo que ellos tienen la gana. Lo que se necesita sería un lugar para poder hacer como un mercado y de ahí hacer que todas las comunidades se acerquen y comprar y vender entre nosotros mismos.*

*... dar proyectos en piscicultura, ahora en nuestra provincia hay esta cuestión de alpacas, que la alpaca no hace mucho daño incluso al páramo...*

*...lo que se está olvidando también es viabilidad...y a mí un poco me molesta esto ... se hablaba de que se iba a hacer proyectos grandes. Por qué seguir haciendo obras pequeñas o por qué seguir haciendo caminitos? Por qué no priorizar obras viales mayores? Nosotros tenemos productos que necesitamos sacar al mercado, pero con estas carreteras el producto se hace más pobre pues, cuando un quintal de papas vamos a vender a cinco dólares y si solo del transporte tenemos que pagar, por decir, diez dólares ¿con cuánto me quedo? No es, pues, rentable (Documento 1.8 de la bibliografía)*

La persistencia de desigualdades territoriales también fue remarcada por algunas mujeres:

*Ahora que estoy como dirigente del MICC he hecho recorridos muchísimos para esta zona de Zumbahua, Angamarca, ... me da pena entrar a Michacalá donde ni siquiera hay camino, hay que entrar por un chaquiñán y no tienen ni luz, no tienen ni agua, mientras que nuestras organizaciones que están más abajo sí han tenido beneficio y que tal vez no sabemos aprovechar... Pero sí hay donde que verdaderamente da pena y yo pienso que tenemos que ir trabajando (hacia estas comunidades más pobres) (Documento 1.8 de la bibliografía)*

Estas opiniones no significan que todo sea negativo. Por el contrario, las mujeres valoran en bien el gobierno provincial indígena, sobretudo por el freno al racismo, a la discriminación y porque ha invertido en zonas y obras antes desatendidas. Pero también reivindican con fuerza la necesidad de mantener los ideales de un cambio político que sustente sobre nuevas bases sociales y culturales la vida de las comunidades. Esto es lo que diferenciaría al gobierno local indígena de un gobierno local cualquiera en la provincia:

*Con respecto a nuestras autoridades... nosotros hemos dicho, sí es un gobierno alternativo ¿y qué será pues ser alternativo?. Aquí en Cotopaxi ciento cincuenta años de gobierno mishu, de gobierno blanco, no?, ¿qué han venido haciendo? ... entra un gobierno indígena y llegamos al cambio, a lo alternativo, pero igual ¿qué estamos haciendo?. Creo que ya estamos empezando a caer en lo que decían al comienzo, en la politiquería, en el continuismo, en lo mismo y no estamos pensando en lo alternativo. ¿Qué estamos haciendo ahora? solamente estamos haciendo obras que renten votos nada más ¿y qué son las obras que rentan votos? la canchita, la casita comunal, las cositas inmediatas, pero ya una cosa de cambio, una cosa alternativa ya es a mediano y a largo plazo, cinco, diez, quince, veinte, treinta, cien años..." (Documento 1.8 de la bibliografía)*

Estos son los temas que las mujeres indígenas lideresas de Cotopaxi discuten. Y es que, al parecer, el sostener algunas experiencias de desarrollo alternativo familiar y comunal les ha permitido creer que, trabajando en colectivo es posible cambiar el actual modelo de producir y de vivir, podría ser posible enfrentar el escenario negativo que amenaza a las economías campesinas de Cotopaxi, a los recursos naturales y al ambiente.<sup>22</sup> ¿Sueñan? Hay quienes así lo sostienen. Sin embargo, muchas de ellas argumentan en contra, intentando demostrar la materialidad y viabilidad de sus propuestas. Lourdes Tibán (2001) lo ejemplifica en su artículo donde describe el proyecto ejecutado por las mujeres en la parroquia Mulalillo, cantón Salcedo, a partir de 1982.

Según Tibán, el proyecto se convirtió en un *proceso femenino de desarrollo local* a partir de una propuesta típica de huertos familiares, capacitación artesanal, capacitación agrícola y atención de salud. La diferencia estribó en que el Grupo de Mujeres ejecutó iniciativas económicas encaminadas al desarrollo familiar y local al mismo tiempo de fortalecer la organización de mujeres y enfrentar problemas de género de su vida cotidiana. Así fue cómo decidieron acoger el interés de las mujeres e incursionar en actividades pecuarias constituyendo un *Fondo Rotativo de Animales Menores*, ya que trabajar los hatos de borregos tiene gran potencial para dejarles ganancias. Procesaron abono orgánico para mejorar su agricultura, comercializaron lana de borrego, emprendieron en la elaboración y comercialización de tejidos y sirgas (con la lana) y formaron un *Fondo de Crédito* que utilizaron para la compra de tierras, animales y otros recursos.

---

<sup>22</sup> Las mujeres indígenas remarcan: A través de la organización hemos logrado de obtener unos proyectos ... que nos ha sido un apoyo para nosotros mismos en la casa, hemos logrado tener huertos orgánicos... hemos llegado a tener esas capacitaciones, tenemos nuestros propios huertos. Igual se ha logrado tener unas cuyeras individuales ... y eso ha sido un incentivo más.

*... a través de los proyectos de la organización sí ha habido ventajas, a través de los huertos ... ha habido una entrada más en el hogar, por lo menos para tener la comida y si es que hemos sembrado bastantito hemos sacado, hemos vendido .... Igual la producción de los cuyes nos ha servido más para alimento, hemos ahorrado la compra de carne,... y si es que nos ha faltado de alguna manera hemos sacado, yo que sé, cuatro, cinco cuicitos a la plaza, aunque barato pero ya nos entra algo de la economía a nuestro bolsillo.* (Documento 1.8 de la bibliografía).

Muy bien administrado, el proyecto generó ganancias considerables, al punto de poder financiar el *Programa de Reconstrucción de Viviendas* creado en solidaridad con las familias afectadas por el sismo de 1996 (lo cual alentó a las familias a capacitarse en el uso de recursos locales y desarrollar capacidades tecnológicas vinculadas a su propia cultura. Las beneficiarias se comprometieron también a realizar conservación de suelos, reforestación y agricultura biológica. Pronto se instalaron centros infantiles autofinanciados por las mismas mujeres). En el 2001, las mujeres de Mulalillo emprendían en el financiamiento de la construcción de reservorios de agua comunitarios e individuales.

En Mulalillo, la posibilidad de acceder y controlar ingresos y oportunidades económicas, no sólo ha permitido a las mujeres afrontar la sobrevivencia de ellas y sus familias sino que fue la base para su autonomía, para su movilidad, para la participación y para visionar una alternativa de desarrollo con potencial para cambiar los paradigmas vigentes. Las mujeres creen que existe un vínculo fuerte entre la legitimación de sus necesidades e intereses y la posibilidad de gestar alternativas para las comunidades indígenas. Y que este es el rumbo que debería seguir el proyecto de gobernanza provincial.

Sin embargo, según Lourdes Tibán (2001: 128)<sup>23</sup>, “el papel laboral de la mujer indígena-campesina en el hogar y en la comunidad no es tomado en cuenta como parte de las estrategias de desarrollo local”<sup>24</sup>... “...incluso en el caso indígena, existen criterios que consideran a la mujer, no como sujeto que aporta al desarrollo local, política y económicamente, sino más bien se reduce su papel “a que ellas dan vida y reproducen la cultura”. ¿Cómo plantean mujeres como Lourdes Tibán el desarrollo para la provincia con equidad de género?

*El trabajo del Grupo de Mujeres en este caso viene a constituir una iniciativa para el desarrollo local, ya que han demostrado cómo levantar un proyecto sustentable. Su experiencia de más*

<sup>23</sup> Lourdes Tibán es actualmente Secretaria Ejecutiva del Consejo de Desarrollo de los Pueblos del Ecuador, CODENPE, ligado a la Presidencia de la República, y participa en el Gabinete con calidad de Ministra.

<sup>24</sup> Tibán, Lourdes, op. cit. pág. 127 y ss.

*de diez años han hecho que empiecen a valorar lo tradicional de las comunidades e incorporar nuevas prácticas y sistemas de sustentabilidad apropiada para el lugar, además se están aplicando cultivos que recuperen la fertilidad de la tierra y mejore la producción naturalmente*

El desarrollo local debe ser “un desarrollo que no implique solo el crecimiento económico, sino que además permita el ejercicio pleno de la ciudadanía y los derechos colectivos en condiciones de equidad y libertad... Pero ¿es posible creer en un desarrollo local con iniciativas femeninas, si se piensa que el trabajo de las mujeres hay que hacerlo dos veces?...” Afirmar entonces que el desarrollo de género con equidad, implica también que las mujeres deben comenzar a participar en la toma de decisiones y ocupar cargos públicos en los poderes locales. “...necesariamente debe existir un cambio en el pensamiento del hombre, mientras ellos no acepten que la mujer es capaz para ocupar estos puestos, no se puede hablar de un desarrollo local con enfoque de género” (Tibán 2001: 128-131).

Tibán (2001: 127 y ss) reflexiona sobre los límites del proyecto y la experiencia –inclusive de éste que alcanza dimensiones más integrales y cobertura parroquial– y afirma que el proceso de Mulalillo les permitió comprender que hay que “llegar a una concertación entre... lo comunitario y lo estatal, para llevar adelante actividades que den buenos resultados” (Tibán 2001: 136). Esta necesidad de articular lo comunitario y lo estatal, el requerimiento de construir políticas provinciales de desarrollo económico basadas en las propuestas y visiones de las comunidades y pueblos indígenas, fue expresada también en una de las primeras reuniones de alrededor de 80 lideresas indígenas con el prefecto César Umajinga<sup>25</sup>, en el 2005, organizada por la vice-prefecta<sup>26</sup>.

---

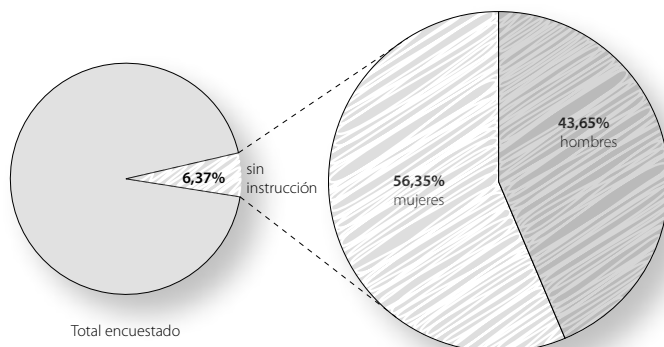
<sup>25</sup> Reunión organizada por Cecilia Velasque y en la que participó Dioselinda Iza.

<sup>26</sup> Nota de campo de la autora.

# Opiniones y percepciones de las mujeres de Cotopaxi

► Gráfico 12  
**Cotopaxi:  
Personas  
encuestadas sin  
instrucción**

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE  
2005, Elaboración: María  
Arboleda



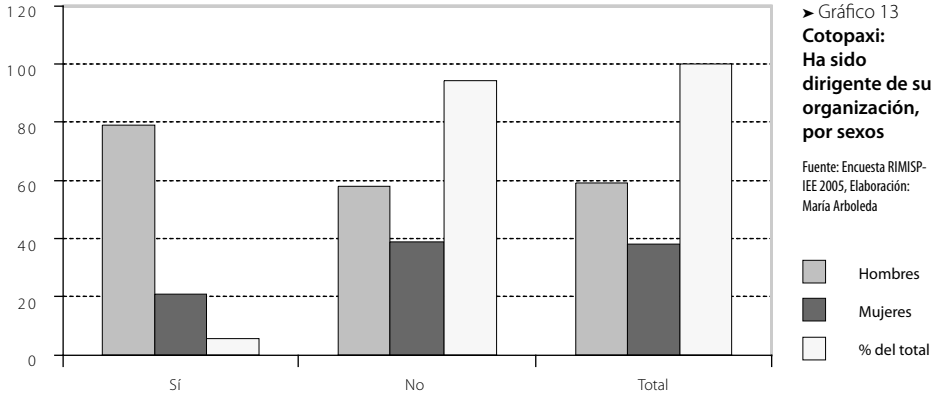
La muestra en Cotopaxi estuvo constituida por una sub – representación de las mujeres (solo el 37% de la muestra). Un 39,17% de personas encuestadas declaró ser indígena. De ellos, un 63,32% eran varones y un 31,9% mujeres<sup>27</sup>. El 6,37% de personas encuestadas declaró no tener instrucción, de las cuales el 43,65% eran varones y el 56,35% mujeres.

## Participación social y política

Ya que la encuesta tuvo como base a las organizaciones de Cotopaxi, la participación de las personas encuestadas fue reportada muy alta con

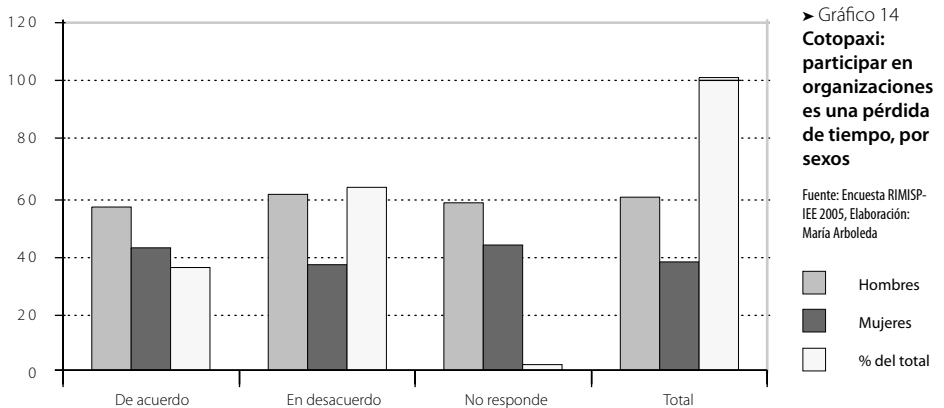
<sup>27</sup> Las personas encuestadas declararon las siguientes ocupaciones: 6.31% artesanías (54,1% varones y 45,4% mujeres); 4,36 trabajaban en la construcción (96,4% varones y 3,56 mujeres); 30,72% se dedicaban a la agricultura (70,36% varones y 26,47% mujeres); 10,89% al comercio (39,67% hombres y 58,31% mujeres); 12,10% eran estudiantes (50,4% varones y 36,17% mujeres); 6,16% ocupadas en administración (40,58% varones y 59,42% mujeres) y un 9,21% quehaceres domésticos (6,8% varones y 93,2% mujeres).





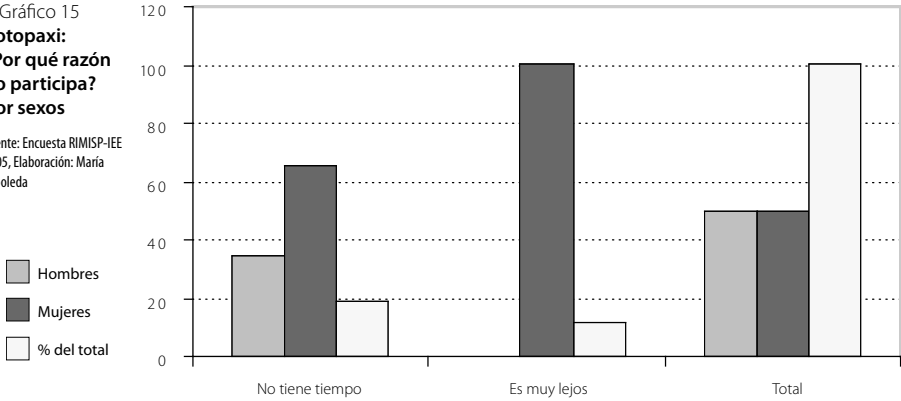
un 90,76% de respuestas afirmativas. De ellas, el 62,69% eran varones y el 35,98% mujeres. Del total de personas encuestadas, el 19,57% afirmó pertenecer a una organización indígena. De ellas, un 64,9% eran varones y un 31,9 % mujeres. Cerca de un 6% de personas afirmaron ser o haber sido dirigentes de su organización indígena. Entre quienes respondieron afirmativamente, el 78,9% eran varones mientras apenas el 21% eran mujeres.

Del 9,24% de personas que respondió que no participa, el 11,3% aludieron como causa la distancia (*es muy lejos*) y en ellas las mujeres fueron absoluta mayoría (100%) mientras en el 19% que dijo no participar



► Gráfico 15  
**Cotopaxi:**  
**¿Por qué razón**  
**no participa?**  
**por sexos**

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE  
 2005, Elaboración: María  
 Arboleda



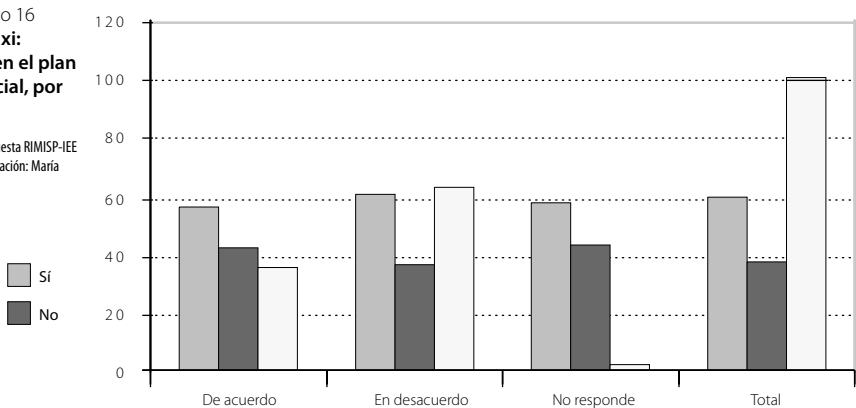
por falta de tiempo, un 65,3% fueron mujeres frente a un 34,7% de varones. Las mujeres fueron también el 100% entre quienes dijeron que no participaban por falta de comunicación o porque *no conocen*.

Solamente el 18,86 % de las personas encuestadas declararon conocer el Plan de Desarrollo de la Provincia de Cotopaxi PPDC. De ellas, el 61,39 % eran varones y sólo el 35,86% eran mujeres, lo que muestra las brechas de género en el acceso a la información.

Las opiniones de quienes afirmaron positiva o negativamente sobre si *ahora las autoridades de la provincia escuchan a la gente se repartieron*

► Gráfico 16  
**Cotopaxi:**  
**Conocen el plan**  
**provincial, por**  
**sexos**

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE  
 2005, Elaboración: María  
 Arboleda

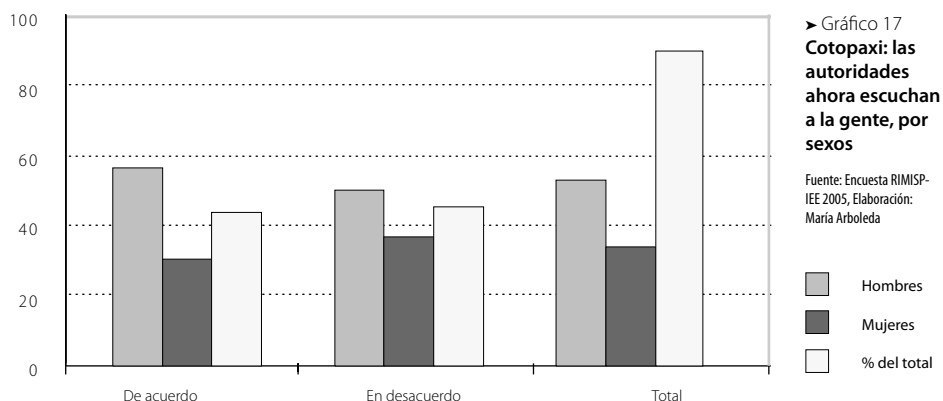


prácticamente mitad-mitad con una ligera mayoría para quienes dijeron que no (50,39%) frente a un 49,11% de quienes dijeron que sí. Las mujeres fueron minoría en ambos casos: un 41,45% afirmó que no y un 35,69% que sí, revelando que su descontento es mayor.

**Cuadro 13. Ahora las autoridades de la provincia escuchan a la gente?**

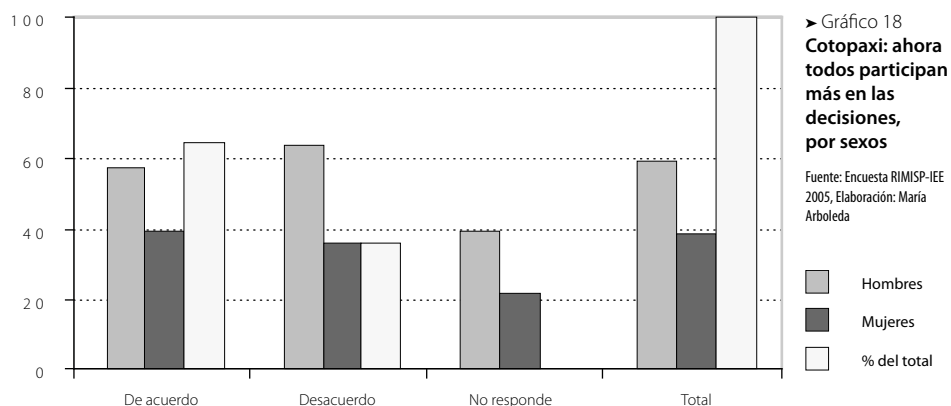
	De acuerdo	En desacuerdo
<b>Varones</b>	62,85	56,16
<b>Mujeres</b>	33,69	41,44
<b>% del total</b>	49,11	50,39

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE /Elaboración. María Arboleda



► Gráfico 17  
**Cotopaxi: las autoridades ahora escuchan a la gente, por sexos**

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda



► Gráfico 18  
**Cotopaxi: ahora todos participan más en las decisiones, por sexos**

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda

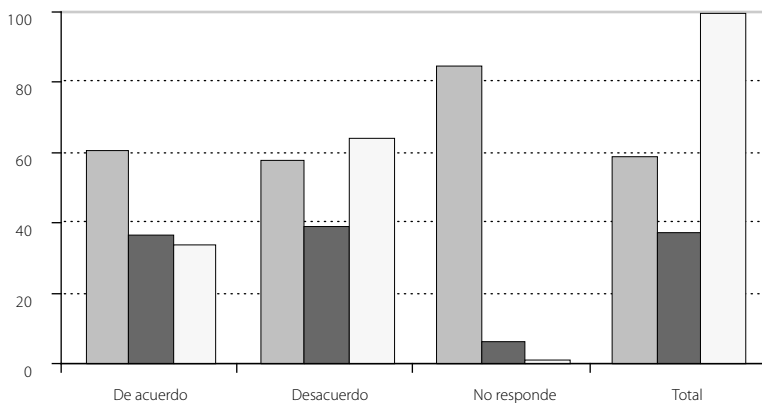
A la pregunta de si ahora todos participan más en la toma de decisiones, un 64,13% respondió positivamente. Sin embargo, de ellos, un 57,19% fueron hombres frente a sólo un 39,6% de mujeres.

La pregunta de si la participación en organizaciones debía ser principalmente de varones, porque si participan las mujeres, descuidan el hogar fue respondida negativamente por un 64,72% de varones, lo que sería un indicio de que en la provincia hay un cambio cultural. Las labores domésticas ya no se siguen viendo como un encargo de las mujeres por un apreciable grupo de la población, entre los cuales, un 57,94% fueron hombres aunque hubo un 60% de varones en el 34,3% que respondieron afirmativamente.

► Gráfico 19  
Cotopaxi: la participación debe ser sólo de varones, por sexos

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda

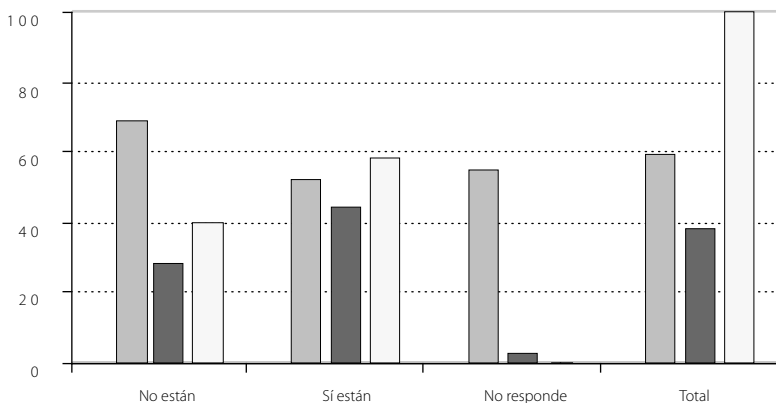
■ Hombres  
■ Mujeres  
■ % del total



► Gráfico 20  
Cotopaxi: ¿las mujeres están preparadas para gobernar?, por sexos

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda

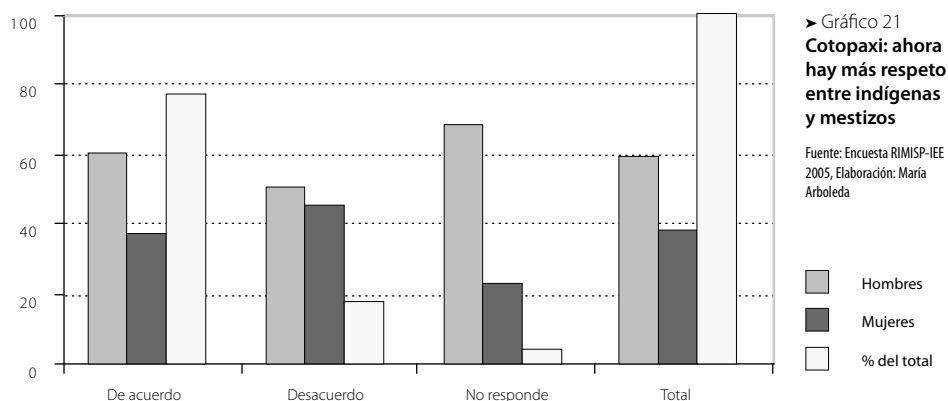
■ Hombres  
■ Mujeres  
■ % del total



Sorprendentemente, una clara mayoría de 58,44% personas encuestadas opinó que las mujeres de Cotopaxi sí están preparadas para gobernar la provincia frente a un 40% que consideró lo contrario. Notablemente, los hombres que dijeron que las mujeres sí están preparadas fueron mayoría, 52,49% frente a un 44,34 de mujeres que opinó del mismo modo. Los hombres también fueron mayoría, el 69,47% frente a el 28,94% de mujeres en el 40% de aquellos que respondieron negativamente.

## Interculturalidad, ambiente y economía

Un 66,97% de encuestados piensa que *ahora los indígenas tienen más oportunidades que los mestizos y blancos*. Las mujeres son el 36,3% de ellos. Igualmente, menos mujeres (37,27%) que varones (59,64%) respondieron afirmativamente a la pregunta de si *ahora los indígenas se sienten más orgullosos de ser indígenas* al interior del alto porcentaje de 87,97% de quienes sí lo creen. En otra pregunta sobre el mismo tema, casi un 78% de personas encuestadas creen que *las relaciones entre indígenas y mestizos son mejores ahora que antes*, pero nuevamente las mujeres tienen un mayor índice de percepción negativa: entre quienes dijeron sí hubo casi un 37% de mujeres mientras el porcentaje de mujeres fue más alto entre quienes dijeron que no: un 45,53%.



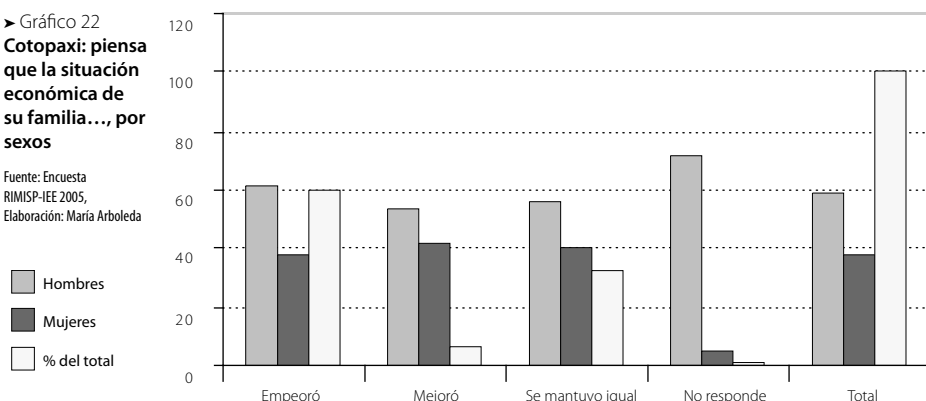
Sobre el *agua de riego*, el descontento es alto: un 8,23% dijo estar mejor (52,55% mujeres y 42,33% hombres), igual un 27,99% de personas (29,18 mujeres y 68,67% hombres) y peor el 34,96% y allí un 41,72% eran mujeres y el 54,54% hombres.

A la pregunta de si la persona encuestada *piensa que la situación económica de su familia ha empeorado, mejorado o se mantuvo igual*, las opiniones se dividieron del siguiente modo: un 59,5% opinó que habían empeorado, un 32,1% que se había mantenido igual y apenas un 6,82% afirmaron que había mejorado. Los hombres fueron más de la mitad en los tres grupos. Del 6,8% de personas que opinaron que habían mejorado, las mujeres fueron el 41,9%; las que señalaron que se mantenían igual fueron el 39.9% y del 59,5% que opinó que habían empeorado, las mujeres fueron el 37,21%.

Apenas un 12,6% de encuestados cree que el Consejo Provincial hizo algo para mejorar la situación económica de sus familias mientras un 87,4% cree lo contrario. De quienes creen que si hizo, el 34,7% fueron mujeres mientras entre quienes consideran lo contrario, fueron mujeres un 38,4%.

► Gráfico 22  
Cotopaxi: piensa que la situación económica de su familia..., por sexos

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE 2005, Elaboración: María Arboleda



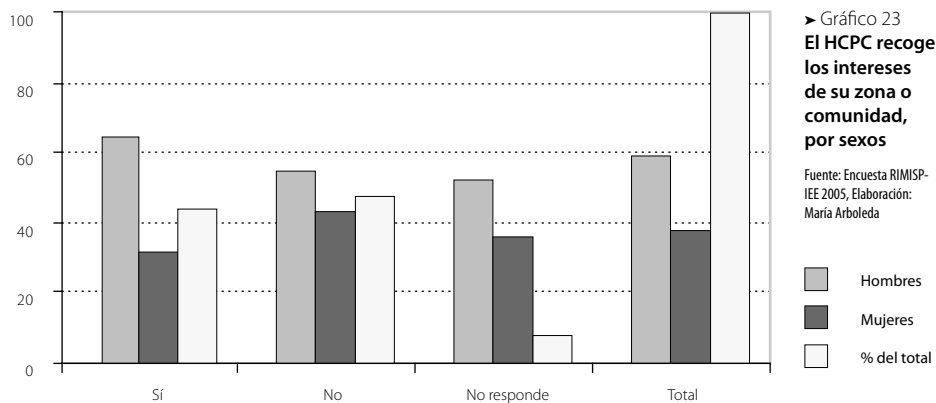
## Confianza institucional

Un 44,4% de personas cree que el HCPC no recoge los intereses de su zona o comunidad y un 47,7% opina que sí. En ambos casos los varones son mayoría.

**Cuadro 14. El Consejo Provincial, ¿recoge los intereses de su zona o comunidad?**

	Si	No	No responde
<b>Varones</b>	48,62	44,43	6,94
<b>Mujeres</b>	38,02	54,46	7,50
<b>% del total</b>	44,40	47,71	7,89

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE / Elaboración: María Arboleda



Sin embargo, otras respuestas de las mujeres revelaron que ellas tienen un menor índice de confianza sobre el HCPC, lo que se explicaría por la casi inexistente relación entre las mujeres organizadas con el gobierno provincial. Sin embargo, sus porcentajes fueron menores respecto de las respuestas sobre si el HCPC informa de lo que hace, demostrando el interés de las mujeres en lo que hace el gobierno local.

**Cuadro 15. Usted piensa que el Consejo Provincial...?**

	No informa nada de lo que hace	Informa poco de lo que hace	Informa lo que hace	Informa mucho lo que hace	No responde
<b>Varones</b>	50,17	64,91	55,15	56,32	60,69
<b>Mujeres</b>	45,31	33,19	42,31	34,79	37,64
<b>% total</b>	17,39	47,39	26,04	5,61	3,55

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE / Elaboración: María Arboleda

**Cuadro 16. Usted piensa que el Consejo Provincial es...?**

	Nada honesto	Poco honesto	Honesto	Muy honesto	No responde
<b>Varones</b>	7,13	44,87	37,75	6,06	4,18
<b>Mujeres</b>	15,87	44,56	31,49	5,87	2,23
<b>% total</b>	10,65	44,33	35,39	6,22	3,38

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE / Elaboración: María Arboleda

**Cuadro 17. Usted piensa que el Consejo Provincial...?**

	Hace muy mal las cosas	Hace mal las cosas	Hace bien las cosas	Hace muy bien las cosas	No responde
<b>Varones</b>	38,98	52,84	61,89	51,58	74,42
<b>Mujeres</b>	60,52	43,12	35,71	41,90	23,89
<b>% total</b>	3,18	19,19	67,41	6,70	3,50

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE / Elaboración: María Arboleda

**Cuadro 18. ¿Es usted miembro del MICC?**

	Sí	No	No responde
<b>Varones</b>	73,01	62,04	34,89
<b>Mujeres</b>	24,62	35,25	65,10
<b>% total</b>	39,28	57,59	3,11

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE / Elaboración: María Arboleda



Aunque sólo el 39% de encuestados dijo pertenecer al MICC, el 48,97% del total de encuestados que opinó que el MICC sí representa bien a sus bases: de ellos, sólo un 24,08% fueron mujeres mientras un 73,07% fueron varones. Una impactante mayoría de 77,89% aseveró que hace bien las cosas y entre ellos los hombres fueron el 64,87%.

Cuadro 19. ¿Usted piensa que el MICC...?

	No representa nada a sus bases	Representa poco a sus bases	Representa bien a sus bases	Representa muy bien a sus bases	No responde
Mujeres	63,86	61,99	73,07	44,87	69,89
Varones	36,13	37,46	24,08	48,04	30,10
% total	5,12	29,94	48,97	13,07	2,88

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE / Elaboración: María Arboleda

Cuadro 20. ¿Usted piensa que el MICC es... ?

	Hace muy mal las cosas	Hace mal las cosas	Hace bien las cosas	Hace muy bien las cosas	No responde
Varones	63,95	84,26	64,87	55,51	21,59
Mujeres	36,04	14,48	33,29	34,24	78,40
% total	1,49	10,36	77,89	9,04	1,20

Fuente: Encuesta RIMISP-IEE / Elaboración: María Arboleda

# Algunas palabras finales

La equidad para las mujeres aparece como uno de los objetivos del movimiento indígena y de sus organizaciones, sin embargo, los asuntos de género usualmente son recibidos con matices de desconfianza. Un frecuente cuestionamiento a ellos es que consisten en una entrada *occidentalizada* e impuesta desde fuera (por agencias e instituciones). Los avances en este tema en los últimos años, son poco relevantes. La acción y las demandas de las mujeres indígenas se encuentran fuertemente sometidas a una legitimación explícita o implícita. Y se aprecia la necesidad de construir una visión de los asuntos de género con base en la cultura y las realidades históricas y de vida que pueda sustentar las luchas y la formulación de políticas.

Aquellos temas en que las mujeres indígenas reafirman su identidad étnica –como los productivos o los culturales– alcanzan mayor fluidez que los nuevos temas relacionados con la paridad de la participación o el acceso al poder y a la institucionalidad del estado, donde el rol prominente de los varones juega aún con gran fuerza.

Esta legitimidad ambigua de los temas de género entre las organizaciones indígenas se refleja en los gobiernos locales, y en general lo que ha ocurrido es que allí donde las mujeres son reconocidas como actoras con personalidad y voz propia y donde existen espacios de participación establecidos, su incidencia es mayor y mejor. Así, los proyectos de gobernanza muestran que pueden tener potencial para el establecimiento de relaciones más igualitarias entre mujeres y varones en especial cuando cumplen la promesa de construir estado social de derecho (participativo) a nivel local.

La noción del estado social de derecho es el enfoque político en que se enmarca la mayoría de experiencias de gobernanza local en el Ecuador. La del Estado Social de Derecho es también la doctrina atrás de las reformas constitucionales más importantes del país en materia de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas así como para objetivos de equidad y justicia, concertadas en la Asamblea Constitucional de 1998.

Las ventajas de construir estado social de derecho a nivel local han sido muy bien documentadas. Sin embargo, los riesgos también son múltiples y, entre ellos, no el menor consiste en aplicar una especie de *receta universal* capaz de ser impulsada en cualquier gobierno local por encima de las diversidades, de la historia y de las condiciones de vida y reproducción de sus poblaciones. En relación con los temas de género, si bien se aprecian cambios positivos como los reseñados, siempre está pendiente el riesgo de homogenización o de mera modernización, tendencia que --en la intersección de los procesos que se gestan desde el estado local y el mercado local-- muchas veces desembocan en fenómenos de *vaciado* de los contenidos políticos de los proyectos de gobernanza.

No es sorprendente así, que lo que se expresa como las necesidades e intereses de género de las mujeres indígenas contengan la política en sí. La política para sí y, también, la política para las comunidades.

Las mujeres parecen reafirmarse como las portadoras materiales y simbólicas de un proyecto alternativo en lo económico, productivo, cultural y ambiental opuesto al que marca el capitalismo neoliberal, que depreda las bases culturales, sociales y económicas de las economías y las culturas indígenas.

Pero si las mujeres indígenas parecen estar avanzando en su constitución como un colectivo dispuesto a pelear y recuperar participación y control sobre los procesos políticos, económicos y culturales que las afectan, la combinación de arenas tradicionales y nuevas donde se constituyen, donde juegan, donde actúan, donde

sostienen sus expectativas, marca un escenario muy complejo para su accionar.

En efecto, se trata de cuestionar el monopolio masculino de la palabra (el sentido), la representación (la autoridad) y las opciones de conducción de sus comunidades (construcción de gobierno), sin destruir la unidad del colectivo indígena. Teniendo, además que disputar a lo interno por la participación en la arena externa. Así, la emergencia de las mujeres indígenas conlleva este proceso delicado de resignificación de las relaciones hombre-mujer en 4 campos. Tres de ellos, campos internos: la familia, la comunidad y la organización-movimiento; el cuarto es el campo multicultural y multclasista de la arena social y política externa.

Por tanto, no sorprende que los intereses estratégicos de las mujeres indígenas conlleven toda la política. Para sí y para las comunidades. La mayor o menor incidencia de las mujeres en los proyectos de gobernanza territorial y ambiental marca en gran medida el futuro de las demandas del movimiento indígena ecuatoriano referidas a la búsqueda de alternativas de un desarrollo territorial equitativo y democrático.

Si, como señalan Ospina y sus colaboradores (en este mismo volumen), “la feminización de la agricultura y la ganadería podría ser pensada como parte de la larga transición en la cual se van eliminando las economías campesinas (antes de morir, se delegan a sectores todavía más marginados y con menos poder). El veredicto del mercado es bastante duro para una parte importante de las bases sociales del movimiento indígena ecuatoriano”, lo que expresa el proyecto de las mujeres es su resistencia a conferir validez a este dictamen. Suerte o muerte. Los dados están echados y al parecer será en la conjunción de la economía y de la política —léase de la disputa del poder— donde las apuestas podrían ser validadas.

# Bibliografía

Anderson, Jeanine, "Mujeres y municipios", IULA/CELCADEL, CDL, 1992.

Argüello, Silvia y Arroyo, Aline, *Género y riego andino*, CAMAREN –CESA, Quito, 1999.

Arboleda María, *Estudio sobre el impacto del liderazgo de mujeres en arenas públicas locales: conclusiones*, UNDP - UNIFEM – UN/HABITAT, 2004, Inédito.

Banco Mundial, *Análisis de Género en el Ecuador, Problemáticas y Recomendaciones*, Washington D.C., 2000.

Barrera Bassols, Dalia y Massolo, Alejandra (compiladoras), *El municipio Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, Instituto Nacional de las Mujeres, México D.F., 2003.

Betancourt, Zaida, *Promoción del ejercicio ciudadano de los derechos de salud de las mujeres indígenas del municipio de Cotacachi: propuesta de intervención*, Tesina para la obtención del diploma superior FLACSO – CONAMU, Programa de postgrado en género, gestión y políticas públicas, Quito, 1998, Inédito.

Borja, Raúl, *Diagnóstico de las comunidades filiales de la UNORCAC*, Cotacachi, 1998, Inédito.

Cervone, Emma et al, *Mujeres Contracorrente*, ACDI-CEPLAES, Quito, 1998.

Deere, Carmen Diana y León, Magdalena, "Género y Derechos a la Tierra en Ecuador", en *Género y Derechos de las Mujeres a la tierra en el Ecuador*, CONAMU, Quito, 1999.

Granda, Alicia, *Comunidades Creativas, Proyectos alternativos de las Organizaciones de Cotacachi*, CEDHU, Junio de 2005.

Larrea, Carlos, *Crisis, Descentralización y Desarrollo Local en el Ecuador: 1990-2001*, Proyecto RIMISP-IEE, 2006.

Larrea Castelo, Sissy, *El tema ambiental y las demandas de género de la población rural en las acciones y políticas locales de Cotacachi. Un estudio de caso de ambiente, cultura y género en el espacio local*, Tesis de Maestría. Estudios de Género. FLACSO, Quito, 2004, Inédito.

Larrea Castelo, Sissy, *Estudio para la transversalización de criterios de género en la gestión ambiental*

*del cantón Cotacachi*, Informe Final, CONAMU, 2005, Inédito.

Municipio de Cotacachi, Plan Cantonal de Salud de Cotacachi, *Un proyecto de vida y desarrollo humano "Mushuk Ali Kawsaimanta"*, MC/AUC/MSP, Cotacachi, CIS, sf.,

Ortiz, Santiago, *Una manera de ser indios en la modernidad: costumbres y turismo en Cotacachi*, documento para FLACSO, Ciclo Doctoral, Quito, 2006

Ortiz, Santiago, *Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y del Gobierno Provincial de Cotopaxi*, Informe etnográfico Cotacachi, RIMISP-IEE, Quito 2006.

Ospina Peralta, Pablo, et al, *Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y el Gobierno Provincial de Cotopaxi*, RIMISP-IEE, Quito 2005, Inédito.

Ospina, Pablo, Alejandra Santillana, Hugo Barber, Carlos Larrea y Victoria Moreno, *Análisis descriptivo de resultados de la encuesta sobre opinión pública sobre logros y debilidades del proceso participativo en Cotacachi*, Quito – Cotacachi: Inédito. Octubre 2005.

Ospina, Pablo Alejandra Santillana, Hugo Barber, Hernán Ulloa, Rosario Villavicencio, Carlos Larrea y Victoria Moreno, *Análisis descriptivo de resultados de la encuesta sobre opinión pública sobre logros y debilidades del proceso participativo en Cotopaxi (con excepción de Salcedo)*. Quito – Latacunga: Inédito. Noviembre 2005a.

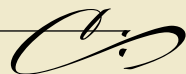
Poeschel, Ursula, *La mujer salasaca: su situación en una época de reestructuración económica-cultural*, Abya Yala, Quito, 1986.

Prieto, Mercedes, "El liderazgo de las mujeres indígenas: tendiendo puentes entre género y etnia", en Cervone et al, op. cit., 1998.

Tibán, Lourdes, "El proyecto de mujeres de la UNOCAM: una iniciativa para el desarrollo local", en Pablo Dávalos compilador, *Yuyarinakuy, Digamos lo que somos antes que otros nos den diciendo lo que no somos*, ICCI, Quito, 2001. Pág. 127 y sgtes.

Weismantel, Mary J., "Práctica: vida en la cocina" (capítulo del libro Alimentación, género y pobreza en los Andes ecuatorianos), en Geoconda Herrera comp., *Estudios de Género*, FLACSO Ecuador – ILDIS, Quito, 2001.

# Proceso organizativo y límites del proyecto político de Pachakutik<sup>1</sup>



Alejandra Santillana Ortiz<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> El presente trabajo es una versión preliminar del informe final elaborado gracias a la contribución del Programa Regional de Becas del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). El mencionado artículo forma parte de los resultados del Proyecto "Los límites del proyecto político y el proceso organizativo de Pachakutik" que fue premiado con una beca de investigación en el Concurso "Partidos, movimientos sociales y alternativas políticas para América Latina y el Caribe", convocado en 2004 en el marco del Programa de Becas CLACSO-ASDI para investigadores junior de América Latina y el Caribe.

<sup>2</sup> Egresada de la Escuela de Sociología con mención en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

# Introducción

Durante la década del 90, el movimiento indígena deviene en sujeto político consolidando el conjunto de acciones y luchas que lo definieron como el actor político más importante del decenio. Esta progresión transitó por dos etapas: la primera, que transcurre hasta 1994 donde el movimiento logra posicionarse como imaginario de lucha y referente popular y ético, trazando estrategias de movilización y presión, y definiendo un *horizonte*: la construcción de la plurinacionalidad (Dávalos 2001); y la segunda, donde el movimiento participa en las elecciones generales. Un hito importante y decisivo de la segunda etapa fue la creación de Pachakutik en 1995; de manera tal, que el sujeto político en la conformación de Pachakutik lo constituye el movimiento indígena.

En la primera etapa las acciones contenciosas del movimiento indígena le permitieron afianzar su papel transformador a través del posicionamiento de una serie de planteamientos que rebasaron el carácter corporativo de la lucha por la tierra, además se inscribieron en un proyecto político organizado en torno a la lucha por el Estado plurinacional, convirtiéndose en un centro de agregaciones políticas y simbólicas, encabezados por la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). Este proyecto plurinacional debe verse por un lado como la posibilidad de englobar en una demanda general todas las particularidades de los grupos indígenas (Guerrero y Ospina 2003:145) y por otro como la concreción de un cuestionamiento al carácter del Estado ecuatoriano. El Estado ecuatoriano se fue constituyendo como un proyecto de las clases dominantes que excluía a la mayoría de la



población y que no reconocía la existencia de diversas nacionalidades al interior del Ecuador.

Las acciones entre 1990 y 1994 permiten pensar en la constitución del Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik<sup>3</sup>. Se canaliza una fuerte crítica al modelo neoliberal y al carácter de la democracia imperante en el Ecuador que no permitía la participación sino únicamente desde el ejercicio electoral. A esto se suma una necesidad por institucionalizar las demandas.

El Movimiento por la Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País se forma en la perspectiva de convertirse en una plataforma política que reúna a los distintos movimientos sociales, actores y sujetos del país. Participa desde 1996 en las elecciones para alcaldes, prefectos, concejales, diputados provinciales y nacionales. Sus ejes centrales son la oposición al neoliberalismo y la construcción de una alternativa nacional que posibilite una forma diferente de desarrollo económico, político, social y cultural centrado en el ser humano y la defensa de la vida (Jijón 1999: 10).

Pachakutik introduce tres elementos al escenario político del Ecuador: 1) su carácter de movimiento que le permite cuestionar a los partidos tradicionales y al sistema político que no han dado cuenta de las necesidades de la población y que incluye el reto de ser unidad en la diversidad; 2) la democratización del espacio público a través de mecanismos como la rendición de cuentas, la revocatoria del mandato y la construcción de una democracia desde las bases organizadas; y 3) la plurinacionalidad plasmada en la conformación de un Estado que reconozca las distintas culturas, los derechos colectivos y las prácticas territoriales. (Jijón 1999: 11-12; ICCI No. 12 2000: en Dávalos 2001: 34-53)

---

<sup>3</sup> "La presencia de ciertos movimientos sociales no es de ahora, hay toda una historia detrás, un referente inicial podría ser el LEVANTAMIENTO INDIGENA en el *Inti Raymi* de 1990, junto a ellos estuvieron organizaciones populares y cristianas en función de apoyo y solidaridad, la coyuntura de los 500 años, el foro democrático, la marcha de la OPIP, el Frente de Defensa por la Vida, la defensa del Seguro Social Campesino, la lucha contra la Ley de Reforma Agraria, la consolidación de la Coordinadora de Movimientos Sociales en torno a la oposición de las privatizaciones y la victoria del NO en la consulta popular son hitos que marcan este proceso organizativo" (Cabascango, en ECUARUNARI, 1998:127; citado por Herrera 2004: 28).

La investigación propone analizar el carácter de este movimiento político como parte del paso de sujeto político a actor político que atraviesa el movimiento indígena en los años 90's: Posteriormente se analizará con detenimiento el proyecto político del MUPP-NP entendido como el conjunto de principios ideológicos, para finalmente revisar la concreción de este proyecto y cuáles han sido sus límites.

# La década de 1990: de sujeto político a actor político

Observemos las características del movimiento indígena. El fundamento de los sujetos políticos está en su capacidad de transformarse en proyecto, de modo que la utopía se convierte en historia. Un proyecto político surge en relación a un sujeto político determinado. Su construcción ocurre en dos ámbitos: a) como proceso interno y por lo tanto en el espacio de su auto - constitución, y b) como proceso externo en relación a otros actores, espacios. Este segundo ámbito implica su capacidad de direccionar y volverse realidad.

El proyecto se remite al interior de su propia constitución: como sujetos políticos comparten una memoria histórica; una ética (valores, sentido de comunidad); relaciones de poder (tanto la relación social con los medios de producción como las dinámicas de poder en espacios institucionales e informales), en fin una sintonía espiritual (Virno 2003). Esto en palabras de Negri (1994) implicaría la germinación de una subjetividad que se corresponde a las condiciones materiales de los sujetos y que permite su reproducción, y que se articula en torno al futuro.

La población indígena, base social del movimiento, comparte la condición de dominación y exclusión: “No existió una explotación de clase, que no implique una discriminación racial y viceversa, no existió una discriminación que no vaya acompañada de una explotación.” (Herrera 2002:11)

Esta situación le ha permitido construir a lo largo de la historia no solo una serie de estrategias de sobrevivencia o de reproducción de su vida misma, sino también la conformación de enemigos comunes contra quien luchar: el sistema de hacienda es el ejemplo más claro. El sistema de hacienda, como bien señala Herrera:

*[...] la hacienda es un proceso de dominación política y económica que se centra en la expropiación de la tierra de las comunidades para la consolidación de la gran propiedad y en una nueva reestructuración de las relaciones para la explotación del trabajo indígena, sobre la base de nuevos procesos de dominación (yanapa, concertaje) que desestructuró la economía étnica, desarticulando las bases económicas e incluso políticas de los señoríos y con ello la posibilidad de la unificación nacional (Herrera 2002: 11)*

El lugar de dominados y excluidos le permitió construir una memoria colectiva: los indígenas en el transcurso de la historia ecuatoriana han compartido una misma historia de dominación y también una historia de resistencia.

El sistema de hacienda no logró llegar al núcleo de producción y organización del trabajo social (reproducción económica, social, cultural y política de los indios), la comunidad. Los indios refuncionalizaron la estructura para poder asegurar sus formas de organización particular. La comunidad en el caso ecuatoriano es una institución que se conformó en la tensión entre los derechos comunales de la tierra y los conflictos por la definición de estos derechos (Ibarra 2004:186). Para nuestro propósito entenderemos a la comunidad como “una construcción histórica donde las nociones de propiedad comunal definieron un sujeto colectivo, que se apropió de determinadas percepciones jurídicas alrededor de derechos objetivos” (Ibarra 2004:186). Si bien la comunidad existe desde hace siglos, esta fue una de las organizaciones sociales que han establecido las características del sujeto colectivo. El sujeto colectivo fue conformándose a lo largo varios siglos y deviene en político como movimiento indígena.

La comunidad se entiende no solo como esa circunscripción territorial a la que pertenece una población determinada, sino también como un ente con capacidad para tomar decisiones o sancionar a sus miembros, que tiene una dinámica que compromete a su población y a la que se le atribuyen valores como la solidaridad, la reciprocidad, etc. Esto será desarrollado más adelante.

Como se planteaba en un inicio, Pachakutik es producto de la actoría política del movimiento indígena, característica que define al movimiento. Tanto a sus organizaciones de base y de segundo grado (regionales), como a la base social del movimiento político. Estas bases están articuladas en torno a la comunidad.

## Direccionalidad, organización y mando

El conjunto de acciones del movimiento indígena en la década de 1990 le permitieron a) acumular una serie de fuerzas y constituirse en el referente político de varios sectores populares y b) tomar la decisión consciente de participar como movimiento político.

Es con la acción (levantamiento y toma de Quito), que los indígenas adquieren un papel inédito en el escenario político ecuatoriano y un espacio en los movimientos sociales. *Se convierten en el interlocutor y mediador de las clases populares con el Estado.* Este es el paso de sujeto a actor político.

Se produce un fuerte proceso de afirmación donde la identidad étnica se convierte en el núcleo aglutinador que permite rebasar las diferencias y lograr fortalecimiento de las formas de organización frente al Estado, permite al movimiento dotar de positividad a las acciones: ahora *nosotros* estamos, queremos, podemos, es decir, *somos* y queremos ser parte de las decisiones políticas del país (Herrera 2002: 23).

A partir de los años 1990, el proceso de acción y recursos contingentes amplía por un lado, los procesos de auto afirmación y reconocimiento

de la identidad étnica-política; y por otro, de las fronteras de reconocimiento o aceptación de la misma sociedad.

Luis Macas, en ese momento dirigente de la CONAIE y su presidente actual, le otorga al levantamiento de junio del 90 un carácter distinto: “Hemos logrado un espacio político, entramos en la escena política del país [...] Por la fuerza de nuestra protesta tanto la sociedad civil como el estado se vieron obligados a reconocer a los indios y a nuestro movimiento como fuerza política importante del movimiento popular de este país.” (Macas 1991:18) Los levantamientos tienen un papel fundamental “en la constitución de una conciencia de sí, en una conciencia colectiva” (León 1994: 53).

Fernando García sostiene que a partir de los levantamientos de 1990 y 1994 se produce una *apertura de las fronteras étnicas*;

*[...] ubicados en un indefinible umbral entre manifestación política y ceremonia ritual, marcan la apertura de la frontera étnica en el país ya que convierten a los pueblos indígenas en actores públicos con voz propia, rompen las barreras del poder particular y privado, rediseñan el campo político y los convierte en actores políticos nacionales (García [2002])*

Formar Pachakutik trajo consigo un nuevo vínculo al interior del movimiento indígena: la relación entre las organizaciones sociales y Pachakutik, es decir la relación entre movimiento social y movimiento político. Esta nueva situación, que será analizada más adelante con mayor profundidad, estará presente como elemento fundamental en el proyecto político del MUPP-NP y su materialización.

Volver realidad el conjunto de principios ideológicos implica definir estrategias y tácticas. En el horizonte de posibilidades del sujeto, su apuesta para la transformación estará a) dentro del ámbito de la representación y la intervención en el sistema formal político, b) fuera de éste como movimiento social o c) tendrá como estrategia la participación en ambos<sup>4</sup>. El movimiento indígena ecuatoriano decidió en 1995

la tercera opción y entró a participar en las elecciones del siguiente año. Sin embargo, cualquiera de los tres caminos anteriores tuvo como antecedente la conformación del movimiento indígena como actor político.

La posibilidad de ser interlocutor con el Estado y de articular un conjunto de demandas y expectativas, es decir ser actor, implica el reconocimiento del Estado. El actor político es aquel reconocido en la esfera de lo político por el poder, en el marco de la representación. Es considerado un interlocutor válido por el Estado pero desde la lógica institucional del sistema político y bajo los criterios y términos que propone el campo público. El actor político es entonces el reconocimiento parcial, de un sujeto político determinado. “El mundo indígena no existe en la cotidianidad de las pantallas de televisión y si existe se lo presenta como folklore y anécdota” (ICCI No. 7 1999 en Dávalos 2001:23) Las clases altas que controlan al Estado no necesariamente reconocen la propuesta de transformación del sujeto en cuestión. “Para los medios de comunicación, los indios ni siquiera tienen el status de ser reconocidos como diferentes, como un proyecto alternativo a la modernidad y al sistema capitalista” (ICCI No. 7 1999 en Dávalos 2001:23)

Debo aclarar que el paso de sujeto a actor político no es la entrada del movimiento indígena a la institucionalidad del Estado o su participación en las elecciones, es su reconocimiento y la posibilidad que el movimiento presenta para la articulación de varios actores y expectativas. Tampoco es la pérdida de su esencia, ni de su carácter popular.

Por otro lado, si bien la institucionalidad incorpora al sujeto con una dinámica sumamente compleja, no se afirma en este trabajo que la entrada a la institucionalidad o la participación en elecciones, gobiernos locales, son las causantes de los límites del proyecto político de Pachakutik.

---

<sup>4</sup> Estas tres posibilidades se plantean en relación al contexto ecuatoriano, el caso mexicano del EZLN con sus gobiernos locales paralelos y autónomos o la experiencia de autonomías territoriales y corrientes independentistas de los pueblos de la ex URSS no están incluidos.

Varios son los estudios realizados sobre el movimiento indígena ecuatoriano, pero pocos son aquellos que detallan su decisión de constituir el movimiento político Pachakutik y participar en las elecciones. A este grupo pertenecen los trabajos de Augusto Barrera (2001) sobre el movimiento indígena durante la década de los noventa; y Fernando Guerrero y Pablo Ospina (2003), que reflexionan sobre la relación entre el proceso de globalización (políticas de ajuste estructural) y el movimiento indígena.

Partiré de los estudios en cuestión para luego incluir otros elementos que nos ayuden a profundizar el debate. Ambos nos muestran temas fundamentales para la comprensión del movimiento indígena en Ecuador; por un lado Barrera indaga en la relación entre CONAIE y Pachakutik, la entrada del movimiento indígena en lo institucional, los desafíos que se plantean y su cuestionamiento al carácter del Estado. El vínculo entre movimiento social y movimiento político es uno de los debates menos discutidos en el ámbito académico ecuatoriano, es un tema que queda por investigar. Por su parte Ospina y Guerrero realizan además del recuento histórico sobre la formación de Pachakutik, una reflexión detallada sobre los resultados de Pachakutik en las elecciones de alcaldes, prefectos, y presidenciales por cantón determinando las parroquias de influencia y predominio indígenas (Guerrero y Ospina 2003:196-212).

Nos dejan claro el conjunto de detonantes que en 1995 permitieron la confluencia política necesaria para el surgimiento de Pachakutik. La CONAIE, los sindicatos urbanos serranos y las organizaciones campesinas se unen para rechazar al plebiscito convocado por el entonces presidente Sixto Durán Ballén cuyo objetivo era, entre otros<sup>5</sup>, privatizar la seguridad social y los fondos de pensiones y “reducir la capacidad de presión y de lucha de los sindicatos públicos” (Guerrero y Ospina 2003: 194), opositores de la privatización. La confluencia de los sectores sociales mencionados desembocó en la creación de la Coordinadora

---

<sup>5</sup> Garantizar mecanismos para lograr una mayor “governabilidad” entre el Congreso y el ejecutivo, es decir permitir que el ejecutivo tenga más facilidades de gestión.



de Movimientos Sociales (CMS) y dio paso a un espacio de acuerdo político plasmado en la conformación en 1996 del Movimiento por la Unidad Plurinacional Pachakutik.

Ambos trabajos concluyen que la aparición de Pachakutik en la escena política del Ecuador trajo consigo un conjunto de retos para el movimiento indígena. Retos atravesados por la falta de especialización de los dirigentes del MUPP-NP (Barrera 2001: 252), la incorporación de tres nuevos elementos a la agenda del movimiento<sup>6</sup> (Barrera 2001: 250-51) y la capacidad de Pachakutik para resolver la incompatibilidad entre la participación en gobiernos locales y la reivindicación de autonomías étnicas. Además de los conflictos internos de las organizaciones indígenas y el debilitamiento de sus bases debido a la cooperación de dirigentes. (Guerrero y Ospina 2003: 214)

Durante toda esta década pero sobre todo en la segunda etapa, el movimiento indígena genera un conjunto de dirigentes y candidatos que son reconocidos por el Estado. Si bien el Estado reconoce a estos actores políticos, no reconoce al sujeto político que se encuentra detrás de este. Reconoce la entrada de sus expresiones al sistema político donde se juega con las reglas de la institucionalidad vigente, del carácter del Estado ecuatoriano y su clase política; pero no registra al sujeto político que lo sustenta, no se legitiman por lo tanto demandas y luchas que dan cuenta de su naturaleza de explotación<sup>7</sup>, su ubicación como fuerza de trabajo en relación a los medios de producción como clase explotada, ni con su condición de indios dominados, porque eso implicaría abrir el debate sobre las lógicas estructurales de dominación: clases dominantes y su relación con la pobreza, el papel del Estado ecuatoriano, etc. Es decir el Estado, las clases dirigentes y los poderes económicos no reconocen su condición de dominados. Y es precisamente la condición de dominación étnica la que sustenta un

---

<sup>6</sup> Los tres elementos son: la contradicción entre democracia representativa y democracia comunitaria; falta de claridad para determinar criterios de evaluación de los logros del proceso, divididos en doctrinarios y pragmáticos; y finalmente la contradicción entre el movimiento corporativo rural y la dinámica liberal de la democracia urbana centrada en el individuo y no en la comunidad.

<sup>7</sup> Demandas como no a la privatización de los servicios públicos, la seguridad social y los recursos naturales, la lucha contra el ALCA y el TLC, etc.

proyecto político que tiene como horizonte la eliminación de estas formas de dominación.

En este punto cabe decir que la relación entre el movimiento indígena y el estado ecuatoriano está atravesada por: la lucha del movimiento por su inclusión en el Estado; y el reconocimiento y exclusión de éste sobre la población indígena. Los cambios que se logran en materia de reconocimiento, y los pocos que han frenado la aplicación de medidas neoliberales se generan a partir de los años 1990 y gracias a la disputa permanente y a la presión del movimiento indígena.

El reto en 1995 fue lograr que el proyecto político se materialice a través de la participación en las elecciones y la gestión en los gobiernos locales. La direccionalidad es el esfuerzo permanente por garantizar que lo posible se vuelva realidad concreta. Se entiende que la realidad no es una totalidad acabada sino que tiene un abanico de posibilidades que se determina por la correlación de fuerzas y la conflictividad social, por el carácter orgánico o coyuntural de los conflictos. Esta debe ser entendida en una temporalidad más amplia y en relación con otros conflictos para entender su proyección temporal.

La decisión de entrar al espacio institucional como movimiento político significó que los sectores populares y los distintos movimientos sociales que conformaban la esfera pública no estatal confluyeran en Pachakutik, definiéndolo como una alternativa de poder. La diversidad en el MUPP-NP es otra característica que marcará su identidad política no solo por la incorporación de demandas de los distintos sectores sino también porque configurará al movimiento como un espacio donde habitan intereses y planteamientos diversos que están en disputa. La diversidad del movimiento establecerá las estrategias y el camino que Pachakutik va a recorrer desde su formación hasta nuestros días, constituirá por lo tanto la direccionalidad que tenga y sus escenarios de lucha y propuesta. La construcción de la realidad es la capacidad social para establecer un camino, una dirección viable a los procesos de cambio.

La direccionalidad de cada momento se corresponde a los elementos involuntarios que escapan a la intencionalidad de los actores, como situaciones de crisis; o con actores externos al espacio delimitado y ubicados en una correlación de fuerzas internacionales. Pero también se refiere a la posición de los actores frente a los diferentes conflictos, elemento que nos permite ubicar la direccionalidad de su accionar frente a la realidad -configurada por el conjunto de conflictos y la pluralidad de sentidos.

Las transformaciones sociales son el resultado de luchas coyunturales entre fuerzas sociales y políticas con planteamientos antagónicos sobre el futuro. En esta medida, “la realidad es el espacio de las estructuras sociales, las instituciones y las relaciones entre las distintas fuerzas que luchan por volver realidad sus utopías” (Zemelman 1989: 27).

La decisión de participar en el sistema político ecuatoriano y la consiguiente conformación del MUPP-NP como movimiento político estableció algunas características distintas a las de los partidos tradicionales. Esto le permitió en un primer momento, ser un referente ético y alternativo a las lógicas de los partidos políticos cada vez más deslegitimadas en la población. ¿Cuál es su espacio de existencia y su posibilidad de acción? La relación entre lo político como estructura política y la política como espacio de acción colectiva de las fuerzas sociales, establecen el espacio de existencia y acción del movimiento político y definen sus características.

El movimiento político tiene como contenido la construcción de voluntades colectivas que determinan lo estructural; en este sentido la configuración de un proyecto político es la concreción de la transformación de una concepción de futuro en actividad práctica dentro del presente. El proyecto político de un determinado sujeto implica el reconocimiento de los horizontes históricos, la interpretación de la realidad como práctica de los sujetos. Esta conciencia le imprime un principio de activación, es decir se corresponde a la actitud que tiene el sujeto frente a la historia.

El movimiento político es en consecuencia el resultado del paso de sujeto a actor político, es decir es consecuencia de que el movimiento indígena sea un interlocutor con el Estado y que se formule como posibilidad de articulación con otros actores. Es esa agregación de sentidos y demandas de las distintas fuerzas sociales y políticas, la que va construyendo en el espacio de la política, un proyecto político. Por lo tanto, el movimiento político abarca tanto el campo de las fuerzas sociales y políticas como el campo institucional. El ámbito del movimiento político es sumamente conflictivo y se encuentran en disputa varias formas de acción e inclusive diversos horizontes. Esto significa que el movimiento político se corresponde con el espacio de la vida donde la diversidad es potencialidad transformadora. Al interior de Pachakutik están presentes no solo varias tendencias que direccionan al movimiento en una forma de accionar sino que existen varios proyectos que se encuentran en disputa. Esto se explica porque al ser una plataforma de agregación de sentidos, y de actores es posible que haya varios proyectos en cuestión.

El espacio de la lucha política no es necesariamente estatal. En el caso del Ecuador fueron los nuevos partidos políticos creados por el aparato de Estado, que al convertirse en organismos electorales (Moreano 1983:175), impidieron que la confrontación política tenga lugar en el ámbito social, y se ubique en el espacio únicamente estatal. Como sostiene Negri en *El poder constituyente* (Negri 1994) la división entre social y político es la construcción del poder, ya que toda fuerza social es potencialmente política cuando logra construir una subjetividad histórica.

Pachakutik es parte de esta relación ambigua y a veces tensa entre sus lógicas y las demandas y las decisiones de los movimientos sociales que son su base social. Constituirse en la plataforma de confluencia de varios movimientos sociales y actores implica dos ámbitos. El primero que marca la relación con las organizaciones y su razón de ser. Existen varias posturas sobre la relación entre Pachakutik y la CONAIE; para algunos Pachakutik es el brazo político de la CONAIE, para otros es un espacio más amplio, tampoco se establece una única definición

sobre las posibles diferencias entre los dos. Tomemos dos casos como ejemplo. Tomaré algunos ejemplos del caso de Cotopaxi, teniendo en cuenta que a diferencia de otras provincias, en Cotopaxi quedó establecido por reglamento, que Pachakutik está dentro del Movimiento Indígena Campesino de Cotopaxi, MICC. En una entrevista realizada a un importante dirigente del (MICC), cuando se preguntó cuál es la diferencia entre Pachakutik y el MICC afirmó que:

*Bueno básicamente la diferencia que se da es en el aspecto organizativo, es decir la organización responde a situaciones coyunturales en el plano, o sea es más extenso, por ejemplo la organización se dedica a fortalecer espacios de educación, a fortalecer espacios de talleres, de fortalecimiento de los diferentes sectores. Se dedica también a lo que es gestión a nivel de diferentes instancias, consejos provinciales, municipios, juntas parroquiales. Es decir, básicamente conforma la parte ideológica de Pachakutik. Pachakutik no es más que una referencia política, o el espacio en donde las diferentes organizaciones actúan dentro del aspecto político (R.A. 18 de agosto de 2005).*

Pero para otro dirigente no existía tal diferencia:

*La presencia de ciertos movimientos sociales no es de ahora, hay toda una historia detrás, un referente inicial podría ser el LEVANTAMIENTO INDIGENA en el Inti Raymi de 1990, junto a ellos estuvieron organizaciones populares y cristianas en función de apoyo y solidaridad, la coyuntura de los 500 años, el foro democrático, la marcha de la OPIP, el Frente de Defensa por la Vida, la defensa del Seguro Social Campesino, la lucha contra la Ley de Reforma Agraria, la consolidación de la Coordinadora de Movimientos Sociales en torno a la oposición de las privatizaciones y la victoria del NO en la consulta popular son hitos que marcan este proceso organizativo (Cabascango, en ECUARUNARI 1998: 127; citado por Herrera 2004: 28)*

Para los dirigentes en general están claras las funciones del MICC: fortalecimiento de sectores, de organizaciones, gestión de recursos y capacitación. Pero cuando hablan de la relación entre ese espacio y Pachakutik o cuáles son los roles del MUPP-NP no tienen una posición consensuada (W.O. 18/08/05; P.R. N.M. y B.G. 23/08/05; M.M 23/08/05; M.G. 20/08/05; V.L.; R.T. 20/08/05; E.T. 18/08/05).

Por otro lado, los espacios de estas organizaciones y la relación con lo nacional marcan la estructura organizativa de Pachakutik. Mi hipótesis en este punto es que existen dos Pachakutik el uno que está a nivel nacional y el otro que se encuentra en los gobiernos locales. La estrategia que el movimiento se trazó a partir de 1996 fue entrar a los gobiernos locales para iniciar un proceso de concreción del proyecto político y fortalecimiento de los poderes locales: organizaciones regionales y de base. Esta estrategia establece una complicada relación entre las decisiones tomadas en los espacios locales y las llevadas a cabo en el ámbito nacional. La construcción de la democracia desde abajo consiste en que sean las organizaciones las que tomen las decisiones sobre alianzas, candidatos, líneas políticas durante el año.

Quizás el ejemplo más claro lo encontramos en la época de elección de candidatos y alianzas. En las elecciones pasadas Pachakutik se alió con el Partido Sociedad Patriótica (PSP) del ex coronel Lucio Gutiérrez, famoso por haber protagonizado la caída del ex presidente Jamil Mahuad en el año 2000. En el año 2002, Gutiérrez se presenta a las elecciones como candidato presidencial de esta alianza después de varios meses de conversaciones entre las organizaciones del movimiento indígena y otros movimientos sociales. Pero si uno conversa con los dirigentes muchos sostienen que no estaban de acuerdo con esa alianza (R.A 18/08/05; H.G 19/08/05) sin embargo nos preguntamos como se tomaron esas decisiones. O por qué si la línea de Pachakutik es no aliarse con los partidos tradicionales de derecha en la elección de algunas autoridades se unen con éstos, como es el caso de las elecciones de 2004, cuando conforma una alianza MUPP-NP, Democracia Popular, UDP, Partido Social Cristiano que respalda la

candidatura de Esperanza Llori a la prefectura de Orellana (<http://www.tse.gov.ec/resultados2004/>)

Al estar en la estructura política, el movimiento político también está inmerso en el espacio institucional y consecuentemente es parte del Estado. Tal vez una de las diferencias con el partido político radicaría en dos niveles: en primer lugar en su correspondencia con las fuerzas sociales y políticas (consolidación de un sujeto político); y en segundo lugar, en que a diferencia del partido la construcción de su proyecto político no se encuentra únicamente en el espacio estatal institucional, el movimiento político no se mira a sí mismo como punto de partida, ni piensa la política únicamente desde el espectro estatal. Al contrario, lo hace en una relación de doble vía desde lo extra y lo institucional.

Un movimiento social tiene como correlato la demanda por un nuevo orden institucional que permita a un grupo determinado, excluido del Estado o marginado por la sociedad civil, manifestarse, movilizarse, crear nuevas alternativas de participación política a través de la demanda, la negociación, la disputa, la exigencia. Desde esta perspectiva, el pueblo circunscribe espacios de relación política que establecen el surgimiento de otro tipo de institucionalidad, generando nuevos espacios políticos. Los movimientos sociales se configuran como instituciones populares, a partir de una nueva lectura de las instituciones políticas.

# El proyecto político: “Digamos lo que somos, antes que otros nos den diciendo lo que no somos”\*

El proceso articula la consolidación de una conciencia histórica y la capacidad de los sujetos para reaccionar sobre las circunstancias (Zemelman 1989: 53). Es entonces que no solo se encuentra en el plano discursivo de los actores, sino también en sus estrategias y capacidad de concreción; es, por así decirlo, en la materialización de esos discursos. Para esta investigación observaremos el proyecto político del MUPP-NP como una posibilidad de transformación en: a) la democracia y el tipo de Estado y b) el modelo económico.

En esta sección contextualizaremos el surgimiento del MUPP-NP en el ámbito político y económico que el Ecuador vivía a mediados de la década de 1990. Posteriormente se analizarán los documentos oficiales y algunos artículos de dirigentes nacionales con el objeto de recoger aquello que Pachakutik se planteó desde el I Congreso en 1998 hasta el IV realizado en la ciudad de Ambato, provincia de Tungurahua en el presente año (2005). El análisis girará en torno a dos temas a) la democracia y el tipo de Estado: construcción de una nueva institucionalidad, acceso a las instancias de decisión institucionalizadas para posicionar planteamientos político-ideológicos y cambiar la correlación de fuerzas; b) modelo económico: políticas viables que mejoren las condiciones de vida de la población y planteen otras formas productivas. En una tercera parte se evaluará cuánto de esos principios ha sido materializado. La acción de los actores será abordada desde la posibilidad o no de que se proyecte como programa.

---

\* Tomado de Dávalos (2001).



# Democracia participativa y Estado Plurinacional

*Se reclama una democracia radical en el sentido  
de crear más justicia social, más tolerancia política,  
más igualdad en la distribución del ingreso y una  
diferente ética de la acción política y nacional  
(ICCI No. 9 1999 en Dávalos 2001: 28)*

La actuación de los partidos políticos ecuatorianos y de la clase tradicional que había dirigido el Ecuador desde el retorno a la democracia en 1979, tenía como saldo un creciente descontento y una pérdida de credibilidad en la población ecuatoriana. La situación se agudiza en 1994 con el gobierno de Sixto Durán Ballén que fortaleció en el país las políticas neoliberales además de tener una serie de escandalosos casos de corrupción entre sus más cercanos funcionarios. En este escenario surge en 1996 el MUPP-NP como una alternativa política que le hace frente al modelo de modernización, privatización y ajuste estructural y como la posibilidad de construir una sociedad más justa e incluyente.

En 1996, Pachakutik obtiene ocho de 82 curules en el Congreso Nacional, y es parte de una alianza entre la Izquierda Democrática, el Partido Socialista Ecuatoriano - Frente Amplio que candidatiza a Freddy Ehlers a la presidencia de la república (Guerrero y Ospina 2003: 196) y que pierde cuando pasan a segunda vuelta Jaime Nebot, del Partido Social Cristiano del ala de derecha, y Abdalá Bucaram Ortiz del Partido Roldosista Ecuatoriano, donde finalmente éste último es elegido presidente.

Durante su mandato Bucaram aplica una agresiva política de privatizaciones e impone duros programas de ajuste económico impulsados por el FMI y el Banco Mundial, además contempla la convertibilidad como posibilidad en la política monetaria del país. En 1997 se produce por primera vez desde el retorno a la democracia, uno de los fenómenos que caracterizarán la vida política reciente del Ecuador: la defenestración de Bucaram. La destitución del presidente tuvo como

protagonista un incipiente movimiento ciudadano que conjuntamente con otras organizaciones se volcó a las calles durante varios días para exigir la salida inmediata del presidente y todo su gabinete. Uno de los actores más importantes en esta destitución fue sin duda el movimiento indígena, que ejerció presión a través del Congreso Nacional con sus ocho diputados conjuntamente con las múltiples movilizaciones que se hicieron para exigir la salida de Bucaram.

La destitución como elemento de la vida política del Ecuador incorporó la crítica al sistema político ecuatoriano y proporcionó un borroso contorno de lo que debía ser la democracia en el país. En 1995, Pachakutik incluyó en su propuesta la demanda por una nueva democracia contraria a las prácticas que han caracterizado el ejercicio de la política en Ecuador: clientelismo, paternalismo, asistencialismo todas en el marco de un profundo racismo a los pueblos indígenas y afroecuatoriano (ICCI No. 12 2000 en Dávalos 2001: 36).

Pachakutik y el movimiento indígena plantean nuevas formas de participación que no sea únicamente la definida por los partidos políticos, inclusive aquellos de izquierda. Pero además se configura como una plataforma de agregación donde convergen un conjunto de actores y luchas como “la lucha por la tierra de los campesinos, la defensa de la soberanía por parte de los sindicatos del sector petrolero [en oposición a las enormes ganancias de las petroleras transnacionales y las irregularidades cometidas en suelo ecuatoriano], la lucha por la vivienda de los sectores” (los paréntesis y su contenido son míos, Jijón 1999: 6), cuyo reto era mantener todas las identidades en la unidad. El MUPP-NP se concibe a sí mismo como “una organización política del pueblo” (Jijón 1999: 9) que articula a distintos actores en una opción política independiente de la clase política, y que construye sus alianzas con organizaciones sociales de los sectores acordes y no con los partidos políticos vinculados al poder.

En el I Congreso Nacional del MUPP-NP en diciembre de 1999 se establecen: a) las bases ideológicas, b) los ejes políticos, y c) la propuesta y plan político para los siguientes dos años. En esta parte nos

situaremos en los puntos que hacen referencia a la construcción de una democracia participativa.

En primer lugar el MUPP-NP condena y combate toda forma de discriminación (económica, religiosa, de género y étnica) este principio se mantendrá a lo largo de su trayectoria y con el tiempo fue profundizado en temas como la discriminación étnica y la participación de las mujeres en la política (Lema en Dávalos 2001:119-127). Propone una construcción política basada en el respeto a la diversidad. También lucha contra la explotación, la opresión y la injusticia y defiende la soberanía política, económica y la del territorio nacional<sup>8</sup>.

Sus ejes centrales son: a) permanente resistencia y oposición al modelo neoliberal y b) construcción alternativa nacional que posibilite un desarrollo económico, político, social y cultural que se centre en el ser humano y la naturaleza. ¿Cómo cumplir estos dos ejes? A través de la democracia radical, la justicia, la solidaridad, la unidad en la diversidad y la tolerancia (Jijón 1999: 12-14). Para el MUPP-NP la base ideológica implica tanto la voluntad de sus miembros de pertenecer a un movimiento político como la definición de principios ideológicos y una ética de la responsabilidad social que establezca los mecanismos necesarios para la rendición de cuentas y el control social desde las bases de las organizaciones<sup>9</sup> (Jijón 1999: 8-9).

*Democracia radical* definida como el ejercicio del pueblo para la determinación de su historia presente y futura mediante mecanismos políticos que aseguren la participación real de la sociedad civil en la decisión, gestión y conducción de su propia existencia. Esta democracia se sostiene también en una relación equilibrada entre el ser humano y la naturaleza. *Justicia* descrita como la igualdad de oportunidades de todos los miembros de la sociedad que permite la convivencia humana. Siempre en la perspectiva de garantizar los derechos de los más

---

<sup>8</sup> Libre determinación de los pueblos para decidir su propia forma de gobierno y división política administrativa; elección de los pueblos sobre orientación económica sin la intervención de organismos financieros internacionales.

<sup>9</sup> Fiscalización, revocatoria del mandato, lucha contra la corrupción y la puesta en práctica de los principios.

desprotegidos y marginados, y del cumplimiento de los derechos humanos y los derechos colectivos. *Solidaridad* como la base de una ética de la acción social que proporciona las condiciones de una vida digna a toda la población.

Unidad en la diversidad es el principio fundamental del MUPP-NP que consiste en el respeto a todas las identidades (Jijón 1999: 13). La lucha de Pachakutik debe articular al movimiento indígena/campesino y a los movimientos sociales para alcanzar una verdadera transformación política y un modelo de desarrollo sustentable. (MUPP-NP 2005) Con el surgimiento del Estado moderno, el orden jurídico-político, sobredeterminado por lo económico, asegura las condiciones para la reproducción de la lógica capitalista. A través del derecho positivo, que crea una igualdad jurídica entre los hombres, se constituye la superestructura política del modo de producción capitalista como espacio compuesto por individuos-ciudadanos libres e iguales supuestamente. La superestructura política aparece como un todo homogéneo, compuesto por individuos libres e iguales, cuando a nivel económico, la sociedad está fragmentada en clases sociales con intereses antagónicos. Esto significa que lo público deja de ser ese espacio de la apariencia de los hombres desde su realidad concreta, lo público se transforma en el espacio en donde los hombres simulan ser iguales. La posibilidad de construir una democracia nueva implica el reconocimiento de la diversidad como potencialidad. Tolerancia entendida como la comprensión de aquel que es diferente “para la comprensión de nosotros mismos” (Jijón 1999: 14). Es la construcción de una sociedad que necesariamente debe mirar al otro para crear una sociedad sin exclusión, violencia, racismo, explotación.

A lo largo de los años, se fueron incorporando otros principios ideológicos como el humanismo integral, el comunitarismo, la plurinacionalidad y pluriculturalidad, el internacionalismo y la continuidad histórica (MUPP-NP 2005)

Es claro que en Pachakutik, el desarrollo o el cambio de modelo económico no pueden producirse si no se articulan mecanismos

democráticos de participación popular en base a una ética de solidaridad y responsabilidad social; a diferencia de la ideología neoliberal que propone una desvinculación entre la esfera de la política y el ámbito de lo económico. Pachakutik plantea la democracia participativa como principio de la democracia representativa, por lo tanto lucha por fortalecer todo mecanismo de participación popular (consulta popular, revocatoria del mandato, asambleas populares, etc.), incentiva la descentralización en los gobiernos locales principalmente en los municipios e impulsa la fiscalización y rendición de cuentas de todos los partidos y movimientos políticos. Así mismo promueve la “despolitización” de todos los organismos del Estado y la reforma de la Función Judicial (Jijón 1999: 22-23) (por despolitización se refieren a que esos espacios no estén en manos de los intereses particulares de los partidos políticos).

Como parte de esta unidad en la diversidad y de la construcción del Estado plurinacional, este movimiento político fomenta la integración cultural, eco-productiva y de territorios indígenas a través de la implementación de planes de desarrollo y presupuestos participativos.

Pero, ¿qué es aquello que le permitirá a Pachakutik sostener una ética de responsabilidad social? La comunidad. Esta institución es uno de los elementos que permite la construcción de una nueva democracia participativa aún en el marco de la representación. Aquí me refiero tanto a la comunidad como proceso objetivo que ha posibilitado la reproducción de la existencia de los pueblos indígenas, y como imaginario. Me explico. La comunidad es utilizada por el movimiento indígena para establecer una continuidad entre su base social y su práctica política: ese hacer en las comunidades es trasladado a una forma específica de hacer política. El movimiento indígena le atribuye a la comunidad ciertos valores como: la propiedad comunitaria, las tradiciones del trabajo comunal y la naturaleza igualitaria (Ibarra 2004: 185).

Es decir la comunidad es la institución que fomenta valores como la solidaridad y la honestidad, generando mecanismos para democratizar la esfera pública como la rendición de cuentas, la revocatoria del mandato y

la forma más participativa de la toma de decisiones. El conjunto de valores asignados a la comunidad constituye la matriz que define la forma de hacer política de Pachakutik. A esta matriz también pertenecen los tres principios, *Ama Shua*, *Ama Quilla* y *Ama Llulla* (no robar, no mentir, no ser ocioso) presentes en todos los documentos oficiales del movimiento y en muchos de los discursos de la dirigencia (Jijón 1999:11).

Dado que la comunidad es una construcción histórica sobre la población indígena (políticas de protección-desprotección-protección) (Ibarra 2004:201), parecería evidente formular que las dinámicas sociales en las comunidades son producto de su relación con las instituciones de dominación. Así “no robar, no mentir, no ser ocioso” podrían ser parte de los mecanismos de dominación impulsados por la hacienda para disciplinar a la población indígena. Sin embargo, lo significativo aquí es advertir cómo la colonización de esos espacios éticos, marca la configuración de un sujeto político. Estos principios que definen una ética, son principios que surgen de una estructura de dominación. La ética que sustenta a la población indígena y al movimiento indígena es una ética construida en el seno de la dominación y la negociación. Una sociedad basada en estos tres principios podría estar actuando bajo los términos de una herencia de dominación. Tal vez esta matriz del movimiento indígena nos explicaría determinados rasgos de la cultura política o de las prácticas sociales cotidianas de la población indígena, pero esto sería tarea de otra investigación.

Lo cierto es que hacer política para Pachakutik se remite a las prácticas comunitarias que permiten no solo una efectiva participación de la población en la toma de decisiones, sino también la posibilidad de revocar el mandato de su dirigencia si esta no cumple con lo decidido por las bases.

Ya en el IV Congreso Nacional, Pachakutik retoma el programa “A construir una nueva democracia radical” propuesto en su II Congreso Nacional y afirma la necesidad de transferir progresivamente las funciones administrativas a órganos conformados por los productores y usuarios interesados a nivel nacional, limitando los ingresos de la alta

burocracia a los de un obrero cualificado. El objetivo que se persigue es el desarrollo de la democracia directa en oposición a la democracia indirecta y representativa, para lo cual se debe impulsar una reforma política (MUPP-NP 2005). Los espacios alcanzados vía elecciones tienen que volverse “territorios liberados” de la corrupción y la ineficiencia, la exclusión. (MUPP-NP 2005) Se exige que las reformas estructurales del Estado y sus sistemas de representación se procesen en el seno de la sociedad civil.

La construcción de una nueva democracia es también la construcción de otro Estado. La propuesta de Pachakutik en los primeros años (1999 hasta 2002) define en el ámbito político-cultural, la plurinacionalidad como el eje fundamental de su estrategia y en el ámbito económico-social, al Estado de Bienestar (Jijón 1999: 23; ICCI No. 9 2000 en Dávalos 2001:29).

La lógica de recambio de la clase política tradicional es otro factor que determina las dos destituciones posteriores de los presidentes ecuatorianos. Cada vez que la crisis del sistema político llega a su punto más álgido, las clases dominantes obstaculizan la presencia de nuevos actores de corte popular y únicamente dan paso a un recambio de sus dirigencias en los espacios institucionales. Cuando en 1997, el presidente Bucaram es destituido, el Congreso Nacional controlado por el Partido Social Cristiano, nombra a Fabián Alarcón presidente interino hasta convocar a nuevas elecciones en 1998.

Alarcón convoca a referéndum nacional para aprobar la convocatoria a una Asamblea Constituyente a fines de 1997. Siguiendo en la perspectiva de construir un Estado plurinacional, el movimiento indígena en alianza con otros movimientos sociales deciden llamar a Asamblea Nacional Constituyente de los Pueblos, y movilizan gran parte de sus recursos estratégicos para posicionar la propuesta de plurinacionalidad. Esta estrategia culmina en la coyuntura de 1998 cuando la Asamblea Nacional Constituyente aprueba los derechos colectivos de los pueblos indígenas pero no contempla la declaratoria de Estado plurinacional. Para el Estado ecuatoriano las demandas indígenas no eran

más que asuntos particulares de las etnias, negando la relación política que las organizaciones indígenas habían construido con otros actores y movimientos sociales (Dávalos 2003).

Es significativo que el movimiento indígena haya pasado de la lucha por la tierra a la lucha por el reconocimiento de la plurinacionalidad cuestionando la estructura jurídica del Estado ecuatoriano (Dávalos 2001). La plurinacionalidad es la que marca la politicidad y el conjunto de reivindicaciones del movimiento indígena durante los años 1990; la lucha del movimiento indígena incorpora un conjunto de debates entorno a cómo el Estado construye su marco de referencia a nivel nacional. La plurinacionalidad es también la lucha por la educación intercultural bilingüe, el sistema de salud indígena, el derecho indígena, la reconstitución de los pueblos originarios, la circunscripción territorial, etc. El concepto de plurinacionalidad le permite al movimiento la afirmación de su propia identidad política.

La plurinacionalidad se refiere al respeto de las distintas identidades, pero también es el reconocimiento de sus diferencias como actores que participan en la construcción de la vida nacional. En efecto Pachakutik enfatiza la construcción de un Estado que incorpore las distintas nacionalidades y que respete los derechos colectivos.

Queda claro que la reconstitución de las nacionalidades y del Estado Plurinacional está vinculada directamente con la concepción de democracia. La comunidad es la base de los pueblos indígenas que organizan un nuevo tipo de conciencia para alcanzar una sociedad más equitativa (ICCI No. 10 2000 en Dávalos 2001:32).

En el IV Congreso Nacional de Pachakutik que tuvo lugar en el presente año, se sostiene que para la transición a un Estado Social Plurinacional el MUPP-NP debe ubicar una estrategia de poder que sea “contra - hegemónico” y “anti - sistémico”, pero que no se circunscriba únicamente las acciones en el ámbito institucional (transformación de las instituciones públicas, participación ciudadana en la gestión y ejercicio de los derechos sociales y económicos de la población) sino



que también se incluya el espacio de la acción extra - institucional (movilización, participación de ciudadanía en gestión gubernamental) a fin de hacer más efectiva la toma del poder. Se plantea con mayor definición que los gobiernos locales son necesariamente el vehículo para diseñar el Estado Social Plurinacional. Las declaraciones del IV Congreso Nacional no son más que la reafirmación de la naturaleza del sujeto político: ser movimiento social y movimiento político, donde los gobiernos locales son, por lo tanto, la estrategia para la configuración del Estado plurinacional.

En este mismo Congreso, el MUPP-NP cuestiona el carácter del Estado ecuatoriano al formular la estrategia, la táctica y las líneas políticas a seguir y establece dos contradicciones principales en la sociedad ecuatoriana. La una ubicada en la relación trabajo asalariado y capital; y la otra entre el “Estado Uninacional burgués” y las nacionalidades, pueblos y minorías (MUPP-NP 2005).

## Modelo económico y propuesta productiva

Pachakutik advierte un peligro muy grande en el establecimiento del neoliberalismo en el Ecuador, ya que genera la desaparición de prácticas alternativas y distintas a la sociedad capitalista y occidental (ICCI No. 4 1999 en Dávalos 2001: 19). Es decir el neoliberalismo implica la destrucción de las comunidades indígenas y sus instituciones (minga, trueque, fiestas). Para la cosmovisión de los pueblos indígenas la eficiencia como principio del neoliberalismo no es un valor ni forma parte de su recorrido histórico. La eficiencia es parte de un modelo individualista y racional del homo economicus, que nunca respetó ni comprendió las dinámicas de los pueblos originarios (ICCI No. 6 1999 en Dávalos 2001:21).

Así mismo el neoliberalismo fomenta el individualismo en detrimento de las formas comunitarias de los pueblos y homogeniza las distintas culturas, sin reconocer o aceptar la existencia de distintas formas de racionalidad (ICCI No. 6 1999 en Dávalos 2001:22). Finalmente el

neoliberalismo privilegia al mercado como ente regulador de las relaciones sociales. Un ejemplo es el proyecto neoliberal impulsado por Durán Ballén a través de la ley de Desarrollo Agrario que perseguía la modernización capitalista en el agro y convertía a los indígenas en mano de obra barata para la agro - exportación y la agroindustria (ICCI No. 8 1999 en Dávalos 2001: 25).

Hay tendencias “anticapitalistas” en Pachakutik que plantean la incompatibilidad de lo comunitario con la racionalidad capitalista. Pero en la práctica política Pachakutik solo se presenta oficialmente como anti - neoliberal (Jijón 1999:12 y ICCI No. 5 1999 en Dávalos 2001:20) y en dos documentos oficiales, antiimperialista (MUPP-NP 2005).

La propuesta del MUPP-NP (Jijón 1999:15-19) viene a ser la concreción de una nueva sociedad y un nuevo modo de vida que se plasma en:

- ◉ Cambio del modelo económico vigente porque el actual ha generado una situación mundial de pobreza e inequidad. Este modelo estará centrado en el ser humano y debe estar acompañado por formas ciudadanas que efectivicen la distribución de la riqueza. Se propone dejar de ser un país agro - exportador y pasar a ser un país que pueda competir selectivamente, reorientando la economía nacional hacia otras ramas competitivas como el turismo ecológico, la producción agrícola de seguridad alimentaria, biotecnología y minería no contaminante. El objetivo es combinar saberes ancestrales con nuevas tecnologías que sean acordes con las necesidades de la población. Cambiar la relación entre el ser humano y la naturaleza. Recuperar la relación armónica para garantizar la existencia de generaciones posteriores.
- ◉ Incentivar la producción a través de mejores créditos (fortalecimiento del sistema cooperativo y cajas de ahorro) y la transformación re - orientadora a los artículos de seguridad alimentaria, basada en la solidaridad con el objetivo de generar encadenamientos productivos entre las exportaciones tradicionales (café, petróleo, camarón, cacao, etc.)

- ◉ Participar en acuerdos mundiales que busquen cambiar la relación entre los países desarrollados y los países pobres. Fomentar una integración monetaria, aduanera y de mercados entre los países miembros de la ex Gran Colombia. Además buscar otro tipo de integración que no sea exclusivamente comercial sino política y cultural con el resto de países andino y con el bloque Iberoamericano. Renegociar la deuda externa e incluir la relación entre deuda externa y deuda ecológica con el objetivo de alcanzar la condonación o la rebaja de la deuda externa. Apoyar toda iniciativa que busque un nuevo rol del FMI y del BM para impedir las reformas neoliberales.
  
- ◉ Buscar formas que posibiliten la participación de varios sectores en la economía (economía mixta) que cree un mercado más democrático y un estado más eficiente. Reactivar la economía y la consolidación del mercado interno a través de la producción industrial de artículos de consumo masivo (Jijón 1999: 18) y del mejoramiento del ingreso (MUPP-NP 2005).

De esto se desprende que el MUPP-NP entiende el desarrollo económico como la búsqueda de una sociedad más equitativa que mejore las condiciones de vida de la población y restituya la relación armónica con la naturaleza a través de la combinación de saberes ancestrales y nuevas tecnologías, y promueva la participación activa y consciente de la población.

Finalmente en el área social, el MUPP-NP tiene una política que defiende los derechos laborales y promueve la reforma educativa y la creación de un sistema de seguridad social basado en la solidaridad, la eficiencia y la universalidad. Además con los años ha incluido la participación de la mujer en la economía a través de microempresas autogestionarias (MUPP-NP 2005). En la siguiente sección se mostrarán algunos quiebres y conflictos sobre este programa que, en principio y en discurso, permite la articulación de varios sectores; pero que en la práctica, es decir en su contenido y la forma de ejecutarse son mucho más complejos.

# El proyecto político en la práctica: lo que se ha hecho para construir una sociedad nueva

Como se ha señalado a lo largo del texto, la naturaleza del movimiento indígena a partir de 1995 implicó su actoría como movimiento social y la configuración de una plataforma donde se sumaron y construyeron otros movimientos sociales: la creación de Pachakutik. Así mismo se plantea que el MUPP-NP se construye en lo local y en lo nacional, característica que implica la incorporación de un conjunto de demandas y lógicas tanto desde lo local hacia lo nacional como viceversa. Para comprender mejor este funcionamiento, en esta tercera parte profundizaremos sobre cómo se plasma el proyecto político en espacios locales y cómo eso aporta o encuentra sus limitaciones en un carácter más amplio del movimiento, convirtiendo a Pachakutik en un espacio en permanente disputa<sup>10</sup>. Utilizaré los casos de Cotacachi y Cotopaxi, por estar considerados de los más emblemáticos para el movimiento. Cotacachi es un cantón ubicado en la sierra norte del Ecuador y cuenta con un alcalde indígena, Auki Tituaña, del MUPP-NP desde 1996, Pachakutik sin embargo no tiene base social indígena porque las comunidades son parte de la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi que a su vez es filial de la FENOCIN ligada históricamente al Partido Socialista Ecuatoriano; mientras que Cotopaxi es una provincia de la sierra central del Ecuador cuyo prefecto, César Umajinga fue electo en el año 2000 con el apoyo del Movimiento Indígena Campesino de Cotopaxi, perteneciente a la CONAIE.

---

<sup>10</sup> Tensiones entre los dos espacios, límites de mando y direccionalidad del movimiento político, autonomía de los espacios locales, etc.

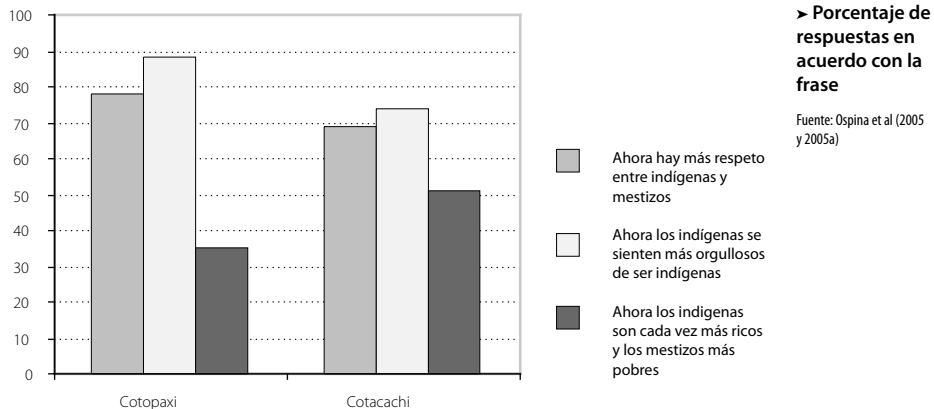
## Democracia radical

Los niveles de racismo y de discriminación étnica han disminuido desde la llegada de MUPP-NP a estos gobiernos locales, pero también ha aumentado la polarización de la sociedad sobre la llegada de los indígenas a las instituciones. Por ejemplo, en una conversación con E. S. indígena de la comunidad de La Calera en Cotacachi, le pregunto si ha cambiado en algo la situación de los indígenas desde la llegada del alcalde Auki, me contesta:

*Claro, ahora ya no tenemos que bajar la cabeza o sacarse el sombrero, ya no hay que decir patrón, ya nos tratan como gente, podemos caminar por la misma acera que los mestizos sin sentir vergüenza, la diferencia es que es un indígena el que está de alcalde (Santillana 2005: 22).*

En una entrevista realizada a un dirigente del MICC en este año, H.G. comenta:

*Desde 1996 estamos un poco a nivel de provincia de Cotopaxi, hemos participado electoralmente, hemos logrado algunas autoridades, a pesar de todo hemos sido capaz de demostrar, de administrar, entonces eso ha garantizado que gente del campo o gente urbana igualmente, nos hayan apoyado (Velásquez 2005)*



Si analizamos las respuestas de la encuesta de opinión de Cotacachi, vemos que la percepción de la población sobre el respeto entre indígenas y mestizos es alta mientras que el conflicto sobre los supuestos privilegios que tiene la población indígena al estar en los gobiernos locales es evidente.

Además de haber disminuido los niveles de racismo, ambas experiencias han generado instancias participativas. En Cotacachi, ya desde 1996 se convocó a un Plan de Desarrollo Cantonal donde se definieron los principales lineamientos del desarrollo del cantón; posteriormente se crea la Asamblea de Unidad Cantonal. La AUC está compuesta por varios comités temáticos y funciona a través del Comité de Desarrollo y Gestión (CDG) que se reúne mensualmente y agrupa a las principales organizaciones territoriales existentes en el municipio. Este espacio ha permitido la participación de los distintos sectores de Cotacachi: mujeres, jóvenes de las tres zonas: urbana, rural e Intag y Manduriacos. Este proceso se ve reforzado por la iniciativa de hacer un presupuesto participativo por parroquias donde se asigna un monto del presupuesto a cada comunidad, en este sentido Pachakutik ha logrado involucrar a sectores de la población en la toma de ciertas decisiones que permiten la redistribución de la riqueza.

En Cotopaxi, la llegada de Pachakutik abrió un proceso de participación a través del Plan de Desarrollo Provincial impulsado por el Consejo Provincial. Si bien con el tiempo algunos actores fueron desvinculándose de las instancias participativas debido a un conjunto de conflictos, los datos obtenidos en la encuesta de opinión pública realizada en la provincia muestran que la población considera que la situación en Cotopaxi ha mejorado. Los temas más favorables son vialidad, educación y agua potable, con más del 20% de las respuestas positivas; en cuanto a salud, trabajo, riego y situación económica, en cambio el porcentaje de respuestas positivas está alrededor del 10%. Cuando se pregunta si la prefectura ha hecho algo por mejorar la situación de su familia y la situación de la provincia, los mejor evaluados son vialidad y educación (más de la mitad de las respuestas ven cambios efectivos). En agua potable, salud y riego, las respuestas son mayores al 30% de los entrevistados.

En el caso de la democracia y la participación de la población, podemos ver que si bien las mujeres y los jóvenes participan en estas instancias y sus posibilidades de liderazgo y toma de decisiones ha aumentado, su situación sigue siendo de discriminación. Por ejemplo en Cotacachi se ha impulsado un conjunto de proyectos alternativos de producción donde las mujeres ocupan un papel protagónico. Las mujeres son quienes participan, se capacitan, ejecutan y además están en una permanente búsqueda de alternativas para resolver las dificultades que se presentan. Para todas las mujeres entrevistadas, las experiencias productivas les han permitido el reconocimiento de la población y el mejoramiento de su autoestima (Granda 2005: 60). Esta situación nos deja claro que las capacidades que van adquiriendo las mujeres y que son cualidades en la formación de liderazgos provienen de sus experiencias en los proyectos de desarrollo impulsados por el cantón y el Municipio. Sin embargo, el enfoque que se produce la ubica bajo la misma concepción de dominación ya que no se la reconoce como sujeta pública sino solo en tanto su participación en la producción. Aun se considera que el espacio de la casa así como las tareas del hogar y el cuidado a los niños son tareas únicamente de la mujer, los hombres no participan en estos espacios o al menos no de la misma manera. Por lo tanto, el espacio del hogar no solo que se confina para la mujer sin que haya una distribución equitativa de los roles, sino que además sigue siendo un espacio subvalorado para la población porque solo cuando se entra al ámbito productivo la mujer es valorada y reconocida. Este argumento se puede corroborar si se ve que uno de los problemas de las mujeres es la sobrecarga de trabajo: cuidado de los niños, mantenimiento de la casa, cultivo y proyectos productivos (Granda 2005: 59).

Los jóvenes se agrupan en torno a tareas productivas como el sembrío de brócoli. Esta es una estrategia para poder participar en la toma de decisiones de la propia comunidad. En una ocasión mientras recorría la comunidad de Colimbuela en Cotacachi, converso con una muchacha y le pregunto si pertenece a algún grupo de jóvenes, me responde

*sí, al grupo de brócoli, y qué hacen ahí? planificamos cómo vamos a organizarnos para la siguiente cosecha, esas cosas, (el*

*grupo de brócoli existe en algunas comunidades que producen brócoli, la gente se agrupa en torno a esta producción, es decir la organización de las cosechas, quienes cosechan, otros comercializan) y todos los jóvenes participan?, no algunos [...] y como jóvenes en las reuniones de la comunidad participan?, si, pero quienes toman las decisiones de toda la comunidad son los mayores, a nosotros nunca nos toman en cuenta y tenemos que obedecer (Santillana 2005: 17)*

Estas conversaciones nos permiten ver cómo la democracia radical planteada en 1996 y que ha acompañado toda la propuesta política del movimiento aun no se efectiviza en todos sus componentes ni con todos los sectores. Por otro lado, podríamos pensar que el tipo de democracia que se va formando, en este proceso, implica la agrupación de la población para ser tomada en cuenta, sin las organizaciones de jóvenes o de mujeres, estos sectores no habrían podido participar en las distintas instancias democráticas. La participación en la toma de decisiones es, sobre todo, la organización de la población. Todos aquellos ciudadanos que no pertenecen a ningún grupo no están incluidos en las decisiones; este elemento puede explicar la debilidad de MUPP-NP para convertirse en una plataforma más amplia y con mayor acogida por la sociedad civil. Habría que pensar si es que esta democracia que se va perfilando obstaculiza de alguna forma una mayor convocatoria a la población. O más bien la pregunta aquí sería cuál es la estrategia organizativa y participativa que el proceso genera para incluir a otra gente no organizada, cuáles son las dificultades que encuentran las organizaciones para mantener a sus miembros.

La participación de la población y de los actores nos revela el tipo de democracia que está configurando en casos como el de Cotacachi. Y abre la discusión sobre la calidad de la democracia. Pareciera que es una democracia de corte gremial y corporativa, donde si bien están representados los intereses y los actores organizados, la articulación de estos intereses no ha sido posible en la formulación de intereses más amplios que abarquen al conjunto de la sociedad.



Pero hay otro elemento que ejemplifica una ausencia de estrategia del MUPP-NP para la ampliación de su base social: la falta de una política coordinada con los sectores urbanos populares mestizos y con los indígenas emigrantes que viven en la ciudad. Quizás la experiencia de Cotacachi sea la que más ha avanzado en esto: la AUC recoge a los distintos actores del proceso que no son únicamente indígenas, más bien articulados en la UNORCAC. A pesar de que Pachakutik promueva la integración con los sectores populares del campo y la ciudad, no ha tenido iniciativas (así como tampoco el movimiento indígena) para trabajar políticamente con los indígenas que habitan en las ciudades o que han salido fuera del país.

Finalmente la construcción de un Estado Plurinacional sigue siendo un tema pendiente: no basta con disminuir niveles de racismo o fomentar prácticas interculturales (que en ambos casos no son una prioridad en las políticas estratégicas de Pachakutik) sino también hay que establecer qué implica territorialmente la construcción de un Estado de este tipo. El Estado plurinacional podría ser la definición territorial para la población indígena, propuesta que no es muy viable para las poblaciones indígenas de la sierra porque comparten en su mayoría territorio con la población mestiza. El proyecto de un Estado Plurinacional ha avanzado en temas como educación bilingüe y programas de desarrollo para los indígenas, pero, ¿no debería ser también un proyecto para la población mestiza? Lo cierto es que todos estos avances solo involucran a los indígenas ecuatorianos y no al conjunto de la población.

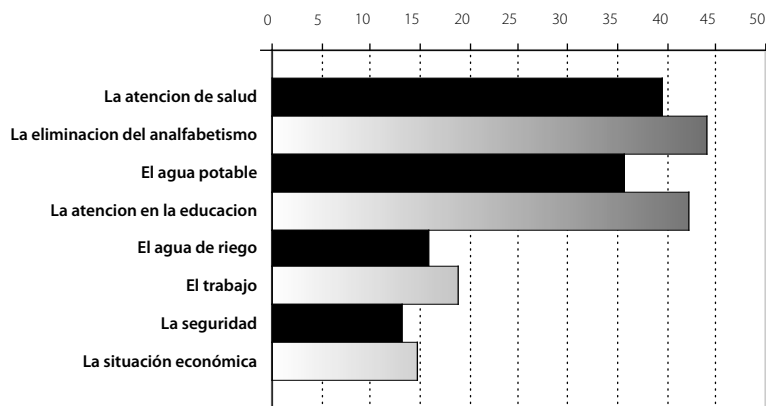
Podríamos pensar que la construcción del Estado Plurinacional se encuentra en la práctica y el discurso de los gobiernos locales ganados por Pachakutik, que esa es la forma donde se concreta ese estado. Sin embargo, cabe recalcar que no están definidas políticas interculturales que tomen en cuenta a los mestizos, que planteen una forma organizativa del estado ecuatoriano que los incluya. Las circunscripciones territoriales, o los debates sobre territorialidad han sido únicamente formulados para la población indígena.

## Desarrollo y modelo económico

Esta es quizás el área donde menos avances han habido. A continuación uno de los resultados de la encuesta en Cotacachi, con respecto a la pregunta de si ha mejorado en: salud, eliminación del analfabetismo, acceso al agua potable, educación, agua de riego, trabajo, seguridad y situación económica.

► Cotacachi:  
¿Considera que  
es mejor? (%  
de respuestas  
positivas)

Fuente: Ospina et al (2005)



Los temas que han mejorado para casi la mitad de la población son eliminación del analfabetismo, la atención en la educación y la atención de salud. Hechos que se explican porque el municipio ha impulsado una campaña de alfabetización con la ayuda del gobierno cubano, reduciendo el analfabetismo de 22,3 a 3,4%; además ha implementado un eficiente programa de descentralización de salud que combina saberes ancestrales y de medicina indígena con medicina occidental. Pero en cuanto a trabajo, seguridad, agua de riego y situación económica menos del 20% de la población piensa que han mejorado.

La explicación de esta situación no puede ubicarse únicamente en los límites del proyecto político del MUPP-NP o en la falta de una política económica para el cantón. Hay que tomar en cuenta también que el Ecuador tuvo una fuerte crisis económica en 1999 con el cierre bancario y posteriormente en 2000 con la dolarización, que agravaron

la situación económica de la mayoría de la población. Así mismo se podría cuestionar si es que el papel del gobierno local es solucionar todos estos problemas o no, depende también de las políticas económicas del gobierno central, que en el caso ecuatoriano no han favorecido nacionalmente a la generación de empleos ni a mejores ingresos, sino que más bien han producido mayores niveles de pobreza, menor capacidad adquisitiva, deterioro de las condiciones laborales y elevados índices de violencia e inseguridad producto de esto.

Una cosa es lo que está en el plano discursivo y otra es la posibilidad real de gestionar recursos y permanecer en el poder. Para esto hay que trazar un conjunto de alianzas estratégicas y tener una gran capacidad de administración. De todas maneras, si el MUPP-NP se planteó como estrategia de construcción de una nueva sociedad la entrada en los gobiernos locales, deberíamos ubicar algunos elementos que nos permitan mirar el desarrollo.

En el caso de Cotacachi la estrategia más importante para la generación de empleo y la construcción de un cantón ecológico es el turismo comunitario. La concepción del turismo comunitario es parte de la visión que se tiene sobre los proyectos alternativos del cantón, implica una relación armoniosa con la naturaleza, inclusión de otros actores como las mujeres y los jóvenes y participación de la colectividad (Granda 2005: 28). El objetivo es fortalecer a las organizaciones comunitarias como gestoras de los proyectos para, a largo plazo, lograr la autogestión a través del manejo de los recursos propios y evitar la dependencia del apoyo externo. Lo importante aquí, no es solo que se cumplan los objetivos formulados en cada proyecto, sino que se contribuya a la concreción de un *cantón ecológico*.

De los 45 proyectos alternativos que se están desarrollando, los que se refieren a turismo comunitario son 7 proyectos: ubicados en Intag (ecoturismo comunitario de Junín y *Nangulví*), Manduriacos (ecoturismo comunitario Albergue Neotropical y ecoturismo Hormiga Verde), zona andina (turismo cultural Runa Tupari, turismo agroecológico de Peribuela y turismo en el complejo *Yana Yaku*) (Granda 2005: 21-22)

El turismo es de convivencia, es decir los turistas se alojan en algunas viviendas de la población, que están adecuadas para recibirlos, comparan “la crianza y pastoreo de los animales, el trabajo en la parcela” y algunas actividades cotidianas con las familias (Granda 2005: 139). Este tipo de turismo implica que las comunidades involucradas se dediquen a la agrobiodiversidad porque es parte del atractivo que ofrecen, vinculando de esta forma el turismo a la preservación de actividades agrícolas y al fomento de la cultura tradicional (Granda 2005:139).

El turismo constituye la más importante de las estrategias económicas del cantón porque se proyecta como un factor que dinamiza la economía local. Y es que no se trata únicamente del turismo comunitario ligado al fomento y a la promoción de la agrobiodiversidad, la elaboración artesanal<sup>11</sup> la agroecología y procesamiento de productos<sup>12</sup> o el desarrollo de ciertas capacidades de la población relacionadas al turismo, sino también es el turismo concentrado en la zona urbana que llega a Cotacachi para la compra de artesanías y de cuero, y que permite el desarrollo de un conjunto de actividades: restaurantes, hoteles, servicios de taxis, paquetes turísticos, etc. (Santillana 2005: 4).

Si bien existe un proceso de diferenciación de las comunidades andinas en cuanto al acceso de los mismos servicios: transporte, agua de riego o entubada (no hay agua potable), luz eléctrica, electrodomésticos, tampoco utilizan el mismo material para construir sus casas, ni hay homogeneidad en los ingresos que perciben ni en la tenencia de maquinaria para la producción agrícola, en aquellas comunidades donde existen albergues y proyectos productivos ligados al turismo, como es el caso de la comunidad de Peribuela que cuenta con bosques nativos visitados por turistas y con producción de hongos, hay un mayor uso de maquinaria y acceso a más servicios (Santillana 2005: 8)

---

<sup>11</sup> Existen 7 proyectos: en Intag (artesanías de cabuya; elaboración de jabones de sábila y confección de ropa) y en Manduriacos (artesanías de lufa y otros elementos naturales).

<sup>12</sup> Hay 14 proyectos en las cuatro zonas: zona de Intag (producción y comercialización de productos agrícolas, producción de panela orgánica y producción y comercialización de café orgánico), Manduriacos (acopio de semillas, procesadora de maní, destiladora de aguardiente, elaboración de balanceados y procesamiento de leche), en la zona andina (granjas agroecológicas, fomento de productos nativos y de seguridad alimentaria, agroindustria *Ally Tapuy*, poscosecha y comercialización, apiarios y alpacas) y en la zona urbana (huertos familiares y un huerto de la Federación de barrios).

Vemos que en algunos proyectos como el de ecoturismo comunitario en Junín (zona de Intag) ha generado fuentes de empleo para hombres y mujeres (Granda 2005:52), la mayor parte de los proyectos no han logrado dar empleo al conjunto de la población, sino solo a las mujeres, pero bajo la forma de voluntarias (Granda 2005:24). Es decir, no reciben sueldo sino que se reparten las ganancias entre las trabajadoras, pero los productos obtenidos en la mayoría de las experiencias no han logrado ser rentables debido entre otros factores, a que la dimensión económica no es la razón principal que da paso a estas experiencias.

La propuesta productiva para el cantón Cotacachi ¿Se encuentra en el marco de la acumulación (capitalismo) o propone la satisfacción de las necesidades de la población? (aunque no está claro si hacia un estado social de derecho o hacia otra sociedad no capitalista) (Granda 2005: 28-30) ¿es una propuesta desde la población o pensada desde las organizaciones? Según lo recogido, los grupos poblacionales quieren construir un desarrollo propio que les permita cubrir sus necesidades a través del ejercicio de derechos ciudadanos (Granda 2005: 29) y las organizaciones ayudan en la ejecución de los proyectos. De todas maneras, una de las preocupaciones básicas de la población es la rentabilidad de los proyectos, que no quiere decir necesariamente que su objetivo sea la acumulación. Lo que sí podemos afirmar es que la propuesta tiene una relación directa con la conservación ambiental, el autoabastecimiento familiar, el involucramiento y la participación de la población, además de la generación de beneficios para la colectividad (Granda 2005: 29).

Cada eje de proyectos se correspondería con esta caracterización del desarrollo ecológico. De esta manera la agroecología y la agrobiodiversidad cumplen el objetivo de devolver el valor simbólico de las prácticas alimenticias culturales, incentivar los productos nativos y la autonomía alimentaria (Granda 2005: 75,78, 81,111, 115, 151, 162)

Sin embargo, deberíamos pensar si es que esta propuesta productiva está contribuyendo al desarrollo de un mercado interno y a la seguridad alimentaria: consumo de productos del cantón, configuración de un sector medio, autoabastecimiento familiar pero también si avanza

en la seguridad alimentaria: consumo de productos agrícolas, calidad de los alimentos y conservación ambiental. De lo recogido en el documento, la comercialización de los productos ubicados en el mercado *Jatuk Cem* abre la posibilidad de asegurar un mercado interno:

*Una de las dificultades era el mercado: mientras en la zona (de Intag) se fomentaba el cultivo del café, en el mercado bajaba el precio del mismo. Entonces se buscó la manera de insertar el producto en el sistema de comercio justo. El mercado de comercio justo ha permitido valorizar la agricultura y vender a menor precio. La negociación se hace con criterios de transparencia, justicia y solidaridad (Granda 2005: 81)*

De todas maneras a pesar de que uno de los objetivos trazados sea el autoabastecimiento, hay muchos productos de la zona de Intag principalmente que son exportados porque encuentran otros mercados donde son competitivos. Son solo los productos agrícolas los comercializados internamente, los cuales no constituyen toda la producción, los otros productos van dirigidos a países europeos y asiáticos. Y la seguridad alimentaria sigue siendo uno de los retos, porque además se plantea conseguirla sin recursos externos. Uno de los aspectos a tomar en cuenta es la fuerte dependencia de los proyectos productivos del apoyo externo, y al no ser en su mayoría rentables se dificulta aún más esa anhelada independencia.

El turismo ecológico, la producción agrícola de seguridad alimentaria y los productos alternativos adolecen de tres problemas. El primero, que aún no generan mayores rentabilidades que permitan el sostenimiento de las familias y la participación económica de las mujeres; segundo, tampoco han permitido la consolidación de un mercado interno que no sea agrícola; y tercero, esta propuesta tan acogida en Cotacachi solo es viable para territorios donde no haya un proceso de devastación de la tierra o problemas de sequía, como es el caso de la mayor parte de lugares en el páramo ecuatoriano donde se encuentra la población indígena.

En conclusión, aún no se construye una política económica para la población cuya agricultura no es viable. Tampoco se han logrado articular estas experiencias económicas en una sola propuesta económica para la población a nivel nacional ni se han bajado los niveles de pobreza en los gobiernos locales. Como se ha señalado antes la condición de dominación de la población indígena y de los sectores populares mestizos implica un cambio en las relaciones sociales de producción o el menos una estrategia para lograrlo. Aun le falta a Pachakutik implementar una estrategia en esta área. Pero si su propósito es la construcción de un Estado de Bienestar, no deberíamos pensar que eso implica un cambio sustancial en las condiciones de dominación. Un Estado de bienestar no implica el cambio de las condiciones laborales. Es un Estado al interior del capitalismo.

Es decir, Pachakutik va perfilando un proyecto político basado en una lucha anti - neoliberal, que se enfoca en el autoabastecimiento y en la ampliación del mercado interno. Sin embargo, no queda claro si es a su vez una oposición al capitalismo o se está peleando por un estado social de bienestar.

# Pistas para comprender las limitaciones del proyecto político

## Crisis de la comunidad y del campo

Pachakutik tiene como base social principalmente al conjunto de organizaciones del movimiento indígena articuladas en la CONAIE. Es necesario reflexionar sobre el proceso de descampesinización que vive la población indígena ecuatoriana para ver si éste afecta en alguna medida a la base de Pachakutik y cómo lo hace. Esto es especialmente importante porque su misma ética de responsabilidad está basada en la comunidad que existe como institución real en el campo<sup>13</sup>.

El informe Saprin nos proporciona un completo análisis del impacto de las políticas neoliberales en Ecuador en estas dos últimas décadas (ver [www.saprin.org/ecuador/research/mnaranjo.pdf](http://www.saprin.org/ecuador/research/mnaranjo.pdf)). El primer impacto se visibiliza en el debilitamiento del aparato productivo nacional sobretodo en el caso de la pequeña y mediana producción, privilegiando las actividades relacionadas al comercio exterior y al sistema financiero. Las capacidades productivas nacionales se han transferido en estos últimos veinte años al sistema financiero. Los grandes beneficiados de estas políticas han sido en primer lugar todos quienes están vinculados con el capital financiero – especulativo, a la exportación de materias primas y a la importación de bienes suntuarios. La reestructuración del aparato productivo ha significado que ciertas actividades productivas ya no sean relevantes para las necesidades de la acumula-

---

<sup>13</sup> No me refiero a la comunidad como imaginario de lo comunitario, sino como el ente que permitió y que aún permite la existencia de la población indígena rural.



ción capitalista, actividades que no cuentan con tecnología y dependen del mercado interno. Esto explica el crecimiento del desempleo y el subempleo, las actividades informales y la micro empresa.

El segundo impacto, es el incremento de la pobreza que ha generado procesos de ruptura y debilitamiento de las estructuras colectivas y los tejidos sociales, facilitando la explotación laboral y elevando el índice de migración rural. La situación económica ecuatoriana tiene como resultado un fenómeno de diferenciación social. La diferenciación social nos revela un empobrecimiento de gran parte de la población indígena, que debe enfrentarse al mercado de trabajo (albañiles, jornaleros, etc.) de forma individual o que debe migrar a las ciudades.

El Ecuador vive un proceso de descampesinización muy fuerte que ya no se caracteriza por la migración temporal sino que ahora implica una migración permanente. En una primera etapa, las condiciones de pobreza de la población indígena sometida a la hacienda dio como resultado una migración temporal: la gente del campo salía de sus comunidades hacia la ciudad con el objetivo de tener más recursos y regresar al agro. El retiro del Estado del agro que trajo como consecuencia la modernización capitalista y la privatización del campo en detrimento de los campesinos y los indígenas, generó una segunda migración, esta vez permanente que no devolvió a la gente a sus comunidades.

En Cotacachi la migración hacia la ciudad la hacen los hombres jóvenes para trabajar como albañiles o maestros mayores en las construcciones de las ciudades, pero aún no es generalizada en las comunidades ni tampoco en la población urbana mestiza. Además es una migración que implica el retorno semanal o mensual a las comunidades. Coto-paxi es distinto, ahí los niveles de pobreza son sumamente altos y la migración permanente cada vez más fuerte. Un ejemplo más cómo la viabilidad de la agricultura debido a factores climáticos y ecosistémicos permite la construcción de bases sociales más estables y sólidas.

La descampesinización refleja la inviabilidad de la agricultura por parcelas. Pero también advierte la posibilidad de abandonar la comunidad

y debilitar las comunas y las prácticas comunitarias, habría que ver si también resta fuerza a la identidad étnica. A diferencia de algunos autores que proponen a la comunidad como un imaginario que permite el procesamiento de la diferenciación social, generando lazos comunitarios y redes de solidaridad (Moreano 1993: 223-224), considero que no es tanto la comunidad como imaginario sino la identidad étnica como estrategia en algunas ocasiones y como condición objetiva en otras la que permite construir relaciones de pertenencia. En una conversación con E. S., una mujer indígena de 60 años, mientras caminábamos por el huerto cerca de la quebrada en la comunidad de La Calera en Cotacachi, le pregunto qué tal tener un alcalde indígena y me dice que muy bueno, pero yo le digo que el alcalde Auki Tituaña no es un indígena de la comunidad, sino un indígena urbano, su respuesta fue “no importa es un indígena, el compañero Auki, y eso es bueno para nosotros porque ahora nos respetan” (Santillana 2005: 22). Es decir lo que permite una relación de confianza es la identidad étnica, ser indígena. En cambio el prefecto de Cotopaxi, César Umajinga, es un indígena cuyo origen es la comunidad como institución real, no como imaginario; esto quizás podría dar pistas al tipo de liderazgo que se construye entre los dirigentes indígenas. Auki Tituaña se perfila como un dirigente menos orgánico, es decir, menos ligado a organizaciones de base, pero cuenta con un discurso más elaborado sobre la condición étnica; mientras tanto, César Umajinga es más orgánico en el MICC, y un discurso menos desarrollado sobre la indianidad.

Con una migración temporal es posible todavía mantener la comunidad como una instancia de toma de decisiones y de relaciones de parentesco, la consecuencia es que los actores cambian: por ejemplo las mujeres comienzan a ser quienes deciden. Mientras hacía el seguimiento de las encuestas de la UNORCAC

*Fui a Ashambuela a ver a María José Lanchimba, me quedé con ella conversando, le pregunté si iba a ver el fútbol, me dijo que no, que tenía que lavar ropa, y su esposo? No está aquí, él trabaja como maestro mayor en Ibarra (es decir percibe un mejor sueldo) ¿y no se cansa de que se pase afuera todo el*

*día? No, dice, mejor así yo paso tranquila. ¿Por qué? ¿Se pelea mucho con su esposo? Nunca. Cuando sentían que se iban a molestar que alguno de los dos salía de la casa a dar una vuelta para que se les pase, la razón era que ella prefería que cada uno tenga su espacio así cuando se veían en las noches todo estaba tranquilo (Santillana 2005: 6)*

Pero cuando la agricultura no es viable y la migración se vuelve permanente, las comunidades son abandonadas y la base social que las sustenta comienza a resquebrajarse en su composición: las relaciones de parentesco se debilitan, el cabildo puede dejar de ser la instancia de decisión y otras instituciones como las juntas parroquiales comienzan a ser los mecanismos para gestionar recursos, etc.

La ausencia de una política agrícola para los gobiernos locales ganados por el MUPP-NP y las condiciones estructurales del agro ecuatoriano pueden ser un elemento que juegue en la destrucción del tejido social y refleje la imposibilidad para dar soluciones efectivas a la población campesina. Sin hacer una apología de la comunidad o plantear que la comunidad en su carácter material debe ser la institución campesina de donde se desarrollará un proyecto político, la pregunta sería ¿cómo se garantiza la existencia de la base social del movimiento indígena y del MUPP-NP con un proceso de descampesinización y descomunización? ¿Y si la respuesta fuese que no es necesario que la base social sea campesina y que la comunidad tiene un peso simbólico más allá de su existencia física? Entonces la pregunta recae otra vez en la política económica: ¿cuál es la alternativa no solo económica sino también organizativa y política para toda la población que deja de ser campesina y se vuelve albañil, jornalera, migrante, profesional, comerciante, etc.?

Concluyendo, Pachakutik adolece de una ausencia de política económica nacional que articule temas fundamentales como la propiedad de la tierra, la nacionalización de recursos, si bien las experiencias locales nos muestran que los avances para la construcción de una sociedad nueva en temas como educación y eliminación del analfabetismo y des-

centralización de salud y asistencia médica, temas claves para la reproducción de la vida en la población indígena campesina que es parte de estas experiencias no se han incluido como una reivindicación fundamental en el movimiento. Las explicaciones podrían ser múltiples: podría tratarse de un predominio del discurso cultural en la agenda política, el costo que implicaría la lucha por estos temas o la dificultad para articular varias demandas en la plataforma del movimiento. Así mismo hay que tener en cuenta que el cambio económico es un camino muy largo y duro por recorrer porque desde la izquierda no se perfila con claridad cuál es el modelo económico y de vida a seguir. Cuando algún modelo se perfila, se circunscribe a los espacios locales. Pero además, porque la sociedad y los sectores dominantes velarán por sus intereses con todos los medios necesarios para impedir que éste cambio ocurra.

## Distintas tendencias... ¿distintos proyectos?

Uno de los principios ideológicos del MUPP-NP es la unidad en la diversidad. Después de casi diez años de existencia, me pregunto qué ha implicado la diversidad en el movimiento. Miremos un poco la historia.

Es, dice Barrera, la tendencia de los indígenas amazónicos la que lanza la posibilidad de conformar un movimiento político fundamentado en valores y cosmovisión indígenas (Barrera 2001: 189), acelerando la decisión del movimiento indígena y en particular de las organizaciones indígenas de la sierra, quienes no veían con buenos ojos esta opción, de participar en las elecciones. Barrera sostiene que la resolución de las tensiones entre las distintas tendencias tuvo un carácter inclusivo y dio paso al MUPP-NP. A diferencia de este planteamiento, creo que no se lograron resolver las tensiones: Pachakutik no solo es resultado de éstas sino que las tensiones entre las distintas tendencias coexisten a lo largo de sus nueve años.

La clasificación de las tres tendencias que formulan tanto Barrera como

Ospina y Guerrero parten de una división geográfica – organizativa: Amazonía-CONFENIAE, sierra- ECUARUNARI-CONAIE y sierra urbana-Coordinadora de Movimientos Sociales. Es factible pensar en otra clasificación de corte ideológico para visibilizar las distintas tendencias al interior de Pachakutik. El criterio que articula una nueva división es la perspectiva ideológica – política sobre temas como tipo de Estado y democracia y el modelo económico y de desarrollo que se proponen. Para comprender de mejor manera lo que ocurre en el MUPP-NP combinaré los dos tipos de clasificación: organizativa e ideológica.

Desde estas múltiples tendencias se perfila la direccionalidad de un proyecto político conjunto, que implica la conjugación tanto de los principios ideológicos como del conjunto de acciones políticas. Es un proyecto de vida colectiva, un modelo de sociedad producto de voluntades colectivas y de prácticas, solo posible con la maduración del sujeto político (Zemelman, 1989:55).

La naturaleza tanto del movimiento indígena como de Pachakutik radica en su diversidad, característica fomentada y valorada por estos dos espacios. Sin embargo, la existencia de varios grupos culturales y políticos al interior tanto de las bases sociales de Pachakutik (el movimiento indígena y sus distintas organizaciones de segundo grado o de base) implican necesariamente relaciones de poder. Para comprender cómo ha sido el desarrollo de las relaciones de poder al interior del movimiento, veamos qué se ha escrito sobre el surgimiento de Pachakutik. En los trabajos antes mencionados se señalan tres tendencias que confluyen en la formación del MUPP-NP: organizaciones indígenas amazónicas, organizaciones indígenas serranas y organizaciones urbanas de la sierra (Guerrero y Ospina 2003:195-196; Barrera 2001:189-190).

Cuando uno revisa los documentos oficiales del movimiento y las entrevistas a dirigentes medios de Cotopaxi, nota que muchos de los planteamientos se contradicen. Para evidenciar esto tomemos un ejemplo. En el IV Congreso Nacional realizado en Ambato y en el V

Congreso Nacional en la ciudad de Machala, provincia de El Oro, los documentos oficiales y los documentos de los grupos de trabajo, hacen un análisis marxista de la coyuntura nacional e internacional y sitúan la lucha de clases como el escenario donde se deben plantear las luchas (MUPP-NP 2005). Se declara al movimiento como antiimperialista y anticapitalista cuando en ocasiones anteriores era el Estado de bienestar el que se perseguía. Si se comparan estas declaraciones con la entrevista a un importante dirigente del MICC, P. R. haciendo referencia a los documentos del V Congreso Nacional, vemos la contradicción:

*Yo si le veo bastante complicado la propuesta de la nueva izquierda, porque de una u otra manera cuando hablamos de izquierda, estamos hablando ya de una sección que diferencia a la derecha. De acuerdo. Pero el problema es que ahí hay una confusión, porque los movimientos sociales, se están incluyendo aspectos marxistas, no es que de la nueva izquierda una nueva forma de ideología que nazca sea la interculturalidad, no. Ellos están proponiendo una nueva izquierda que vaya hacia la aplicación o el rescate de ciertos valores marxistas. Existe el marxismo todavía, pero no es coplable a nuestra realidad, nosotros consideramos que con mucho respeto, el marxismo es una tendencia a nivel eurocéntrica. Lo del asunto de la lucha de clases también es discutible, y ahí la compañera Nina Pacari también decía que la lucha de clases existe, nadie discute que la lucha de clases existe, pero esa no es nuestra mira, ese no es nuestro proceso. Si hablamos de la lucha de clases, es una especie de dogma que no funcionó ni siquiera en donde nació, en Europa y si hablamos más profundamente el asunto de la lucha de clases, el proletariado es aquel que tiene que llegar a la toma del poder mediante una dirigencia, una elite, pero eso significa una perversidad, a mi criterio muy personal. ¿Qué vamos a hacer con las culturas?, al indio le quitamos su ideología, le quitamos su cosmovisión y le hacemos proletario para que pueda aplicarse un marxismo, ¿es o no perverso que a un otavaleño le quitemos su propia identidad y le encaminemos hacia una ideología de fábrica para poder implantar el marxismo aquí en el Ecuador?*

*Entonces tenemos que tener mucho cuidado a la hora de decidir cuál es el camino ideológico que Pachakutik debe seguir. Yo creo que muy puntualmente a mí me fortalece el hecho en que podemos apuntalar a un proceso de interculturalidad, ahí sí nosotros vamos encontrar elementos ideológicos de diferentes culturas que vayan incorporándose en un trabajo mucho más estructural, que sea más de nuestro, que tengan una verdadera identidad ideológica, que sea americano, latinoamericano, andino, ahí esta la propuesta andina. Y muchos de los sectores urbanos se han incorporado al Pachakutik porque creen en la filosofía andina, y nosotros a través de la nueva izquierda queremos descartar la filosofía indígena y andina, no solo de Ecuador, sino de América Latina e incorporar elementos eurocéntricos a nuestra cultura. Resulta un poquito peligroso*

Pero aún en los documentos de los dos últimos congresos, se muestra permanentemente que no están claros algunos temas como si la CONAIE y la ECUARUNARI son las bases del MUPP-NP (MUPP-NP 2005), el tipo de Estado que se quiere construir o el tipo de sociedad que se anhela.

Para construir un proyecto político transformador y orgánico, el sujeto político colectivo y dominado necesita definir sus contenidos ideológicos. Sin embargo, la existencia de varias tendencias al interior de Pachakutik con proyectos en disputa tiene como resultado la ausencia de una dirección coherente que imposibilitaría la concreción efectiva del proyecto político. Hay una enorme dificultad del movimiento de construir una línea articuladora entre lo local y lo nacional. La pregunta latente es ¿cómo construir lo nacional cuando la base social de Pachakutik está compuesta por organizaciones locales cuya autonomía de decisión casi no requiere una coordinación nacional? La unidad en la diversidad, consigna que dota de identidad al MUPP-NP y que plantea la construcción de la democracia desde abajo, es decir desde las bases organizadas, se obstaculiza cuando no se plantean estrategias nacionales que permitan incluir estas decisiones locales.

# Conclusiones tentativas

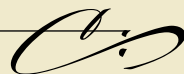
A partir de lo analizado se encontraron las siguientes tensiones e ideas finales:

1. Tensión entre el movimiento social y el movimiento político que deviene de la naturaleza del sujeto político. Es decir la relación compleja entre las organizaciones sociales y Pachakutik.
2. Tensión entre el espacio local y el nacional que proviene de la autonomía de los espacios locales y la ausencia de estrategia para su articulación con Pachakutik nacional.
3. Existen dos momentos en Pachakutik. Un primero que va desde 1995 que se plantea la democratización de la esfera pública y un segundo donde a) se visibilizan las dificultades para articular las experiencias locales en una estrategia nacional; b) el conjunto de tendencias e intereses grupales que lo definen como un espacio en disputa.
4. La ausencia de un horizonte político que permita contribuir a la eliminación de la dominación, más allá del espacio de la representación o la democratización de la esfera pública, es decir que tenga una estrategia efectiva para el cambio de las relaciones sociales de producción. Si el horizonte es el Estado de Bienestar, estas relaciones no cambiarán sino solo se entenderá el desarrollo como el mejoramiento de las condiciones económicas de la población y el acceso a servicios.



Resultados de la encuesta  
de opinión pública sobre  
percepciones de avances  
y dificultades del proceso  
participativo en la provincia  
de Cotopaxi

---



# Datos técnicos

La coordinación técnica de la realización de la encuesta estuvo a cargo de Pablo Ospina y Alejandra Santillana. Contó con la asesoría académica de Hugo Barber (Datanálisis). El análisis estadístico estuvo a cargo de Carlos Larrea M. y Victoria Moreno. La supervisión de campo de la encuesta estuvo a cargo de José Egas. El apoyo logístico y técnico en la provincia de Cotopaxi estuvo a cargo de Hernán Ulloa y Rosario Villavicencio.

En septiembre de 2005 realizamos un taller para la elaboración del cuestionario de la encuesta y para el diseño de la muestra. En este taller participaron funcionarios del H. Consejo Provincial de Cotopaxi y militantes del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC). El objetivo original de la encuesta era conocer la opinión de la población de Cotopaxi sobre los avances y dificultades que enfrentaba el proceso participativo de la provincia para alcanzar sus objetivos de desarrollo.

Por eso, el cuestionario fue diseñado para conocer la opinión de la población en tres campos. En primer lugar sobre el grado de conocimiento, información e involucramiento de la gente en el proceso participativo. En segundo lugar, realiza una serie de preguntas referidas a la percepción respecto al cumplimiento de los objetivos que el proceso se planteó: en cuanto a interculturalidad, en cuanto a participación democrática y en cuanto a mejoramiento de la calidad de vida de la población. En tercer lugar, hace una serie de preguntas para estimar la confianza que los habitantes de la provincia tienen respecto a las principales instituciones de la localidad.

La muestra consistió en 683 encuestas en los siete cantones de la provincia durante el mes de octubre de 2005. El margen de error estándar es 4%. Esto quiere decir que ante preguntas de dos opciones, el valor

Cantón	No. encuestas
Pangua	91
Pujilí	99
Latacunga	95
Sigchos	100
Salcedo	100
Saquisilí	100
La Maná	96
Nd	2
<b>Total</b>	<b>683</b>

estadístico real puede fluctuar hacia arriba o hacia abajo en 4% (o sea, que una respuesta del 10% puede ser en realidad entre 6 y 14%). El análisis de las respuestas está ponderado según la población relativa de los siete cantones y la proporción de la población urbana y rural de acuerdo a los datos del Censo de Población de noviembre de 2001. En cada cantón se realizó la encuesta en todas la parroquias con población significativa: se realizaron encuestas en 44 parroquias urbanas y rurales de la provin-

cia. Las personas entrevistadas en cada parroquia fueron elegidas al azar. Estas medidas se tomaron para asegurar que la muestra considerara las variantes de una provincia muy grande y heterogénea tratando de evitar los principales sesgos. Una vez realizadas las ponderaciones correspondientes, la muestra está constituida como sigue: existe una sub – representación de las mujeres (solo el 37% de la muestra). La representación étnica (39% de indígenas<sup>3</sup>, 54% mestizos), por grupos de edad y por área (urbana – rural) es similar a la que existe efectivamente según los datos censales. Casi todos los encuestados (93%) fueron personas nacidas en Cotopaxi.

La muestra nos permite, entonces ciertos análisis de las opiniones no solo de toda la población de Cotopaxi, sino de ciertos grupos sociales que pueden tener opiniones con matices diferentes. Así por ejemplo, podemos ver las diferencias de opinión entre varones y mujeres, entre jóvenes y adultos, entre indígenas y mestizos, entre población más pobre y población más acomodada, entre población de Salcedo y población de Saquisilí o La Maná. La encuesta, entonces, nos sirve no solo para examinar las percepciones provinciales, sino también las diferencias sociales en la percepción sobre los avances y dificultades del proceso provincial.

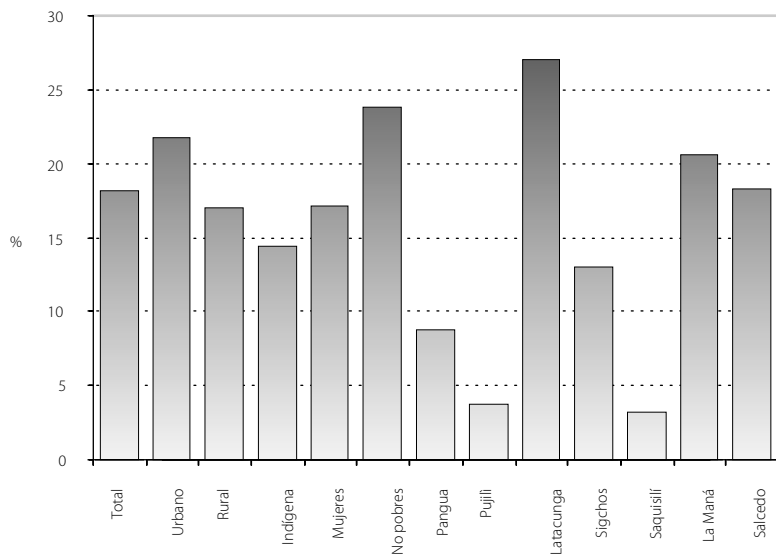
<sup>1</sup> La clasificación étnica del encuestado fue realizada por el propio encuestador a partir de criterios de vestido, apariencia y lenguaje. Los encuestadores de las áreas indígenas fueron en general bilingües.

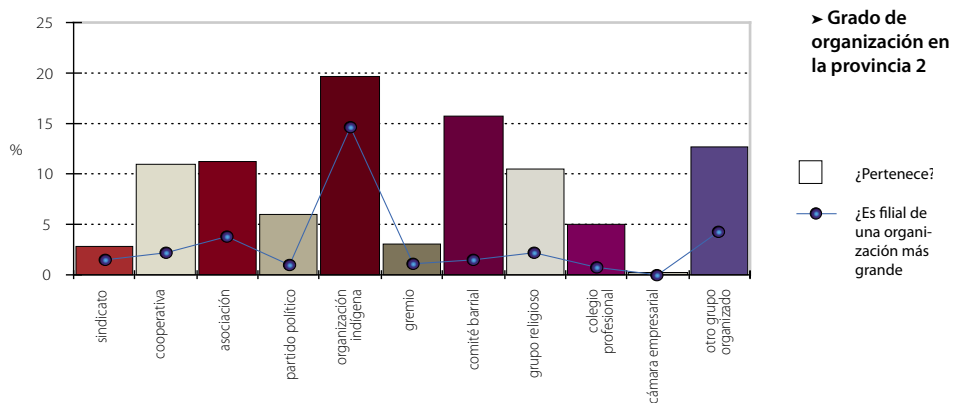
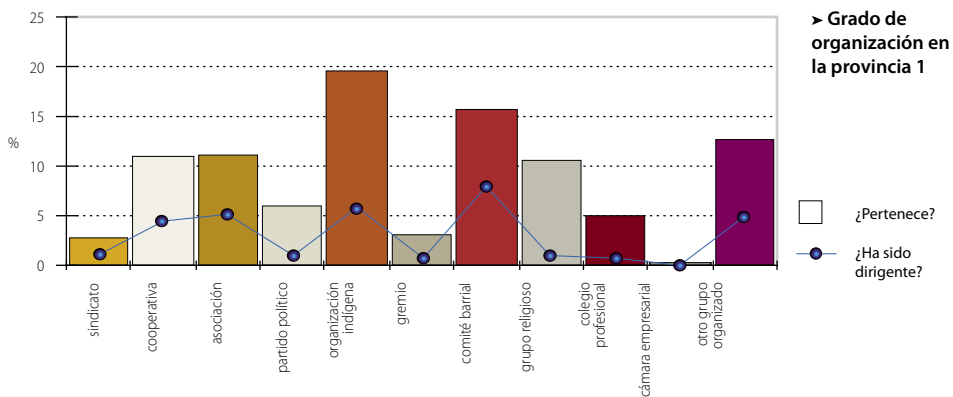
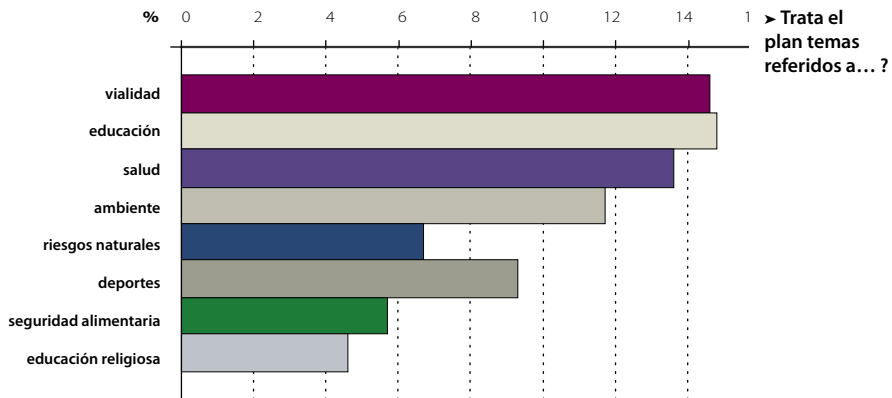
# Resultados

Presentaremos los principales resultados simples de la encuesta de opinión pública ordenados según los cuatro campos sobre los que se hicieron consultas. Al final podrán encontrarse los cuadros estadísticos más detallados de las respuestas a las principales preguntas.

## 1. Grado de conocimiento, información y organización

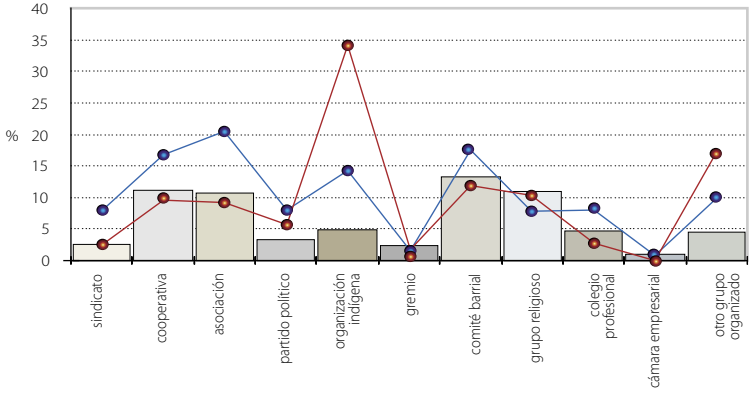
> ¿Conoce la existencia del PPDPC?  
Respuestas afirmativas





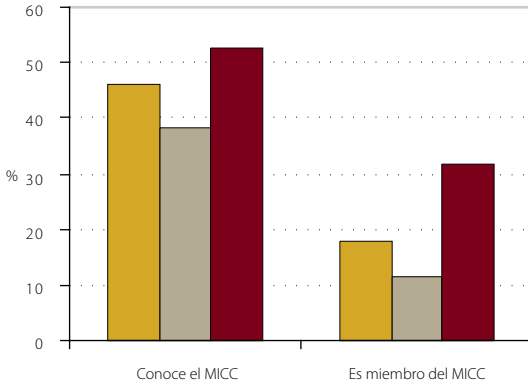
► **Grado de organización en la provincia 3**

- Urbano
- No pobres
- Indígenas



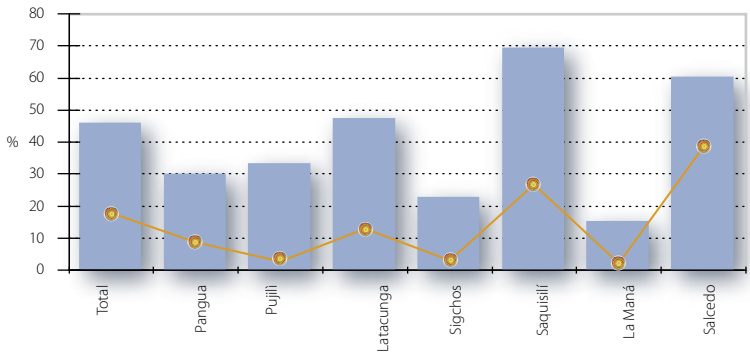
► **Grado de conocimiento y pertenencia al Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi**

- Total
- Mujeres
- Indígenas

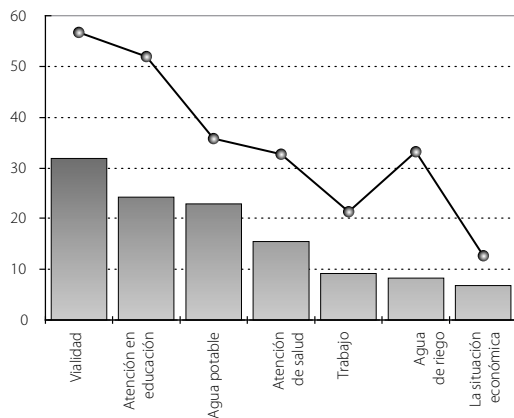


► **Grado de conocimiento y pertenencia al Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, por cantones**

- Conoce al MICC
- Es miembro del MICC

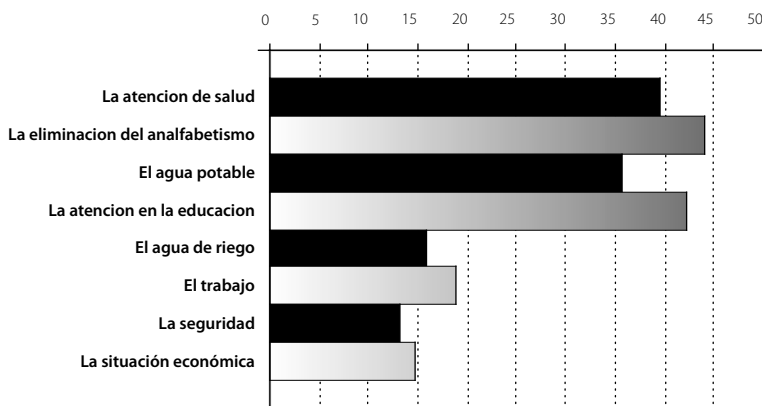


## 2. Percepción sobre el cumplimiento de los objetivos del proceso



► ¿Ha mejorado la situación?  
¿Ha hecho algo el Consejo Provincial para mejorarla?

■ Mejoro la situación  
● Hizo algo el HCPC para mejorar



► ¿Considera que es mejor? % de respuestas positivas

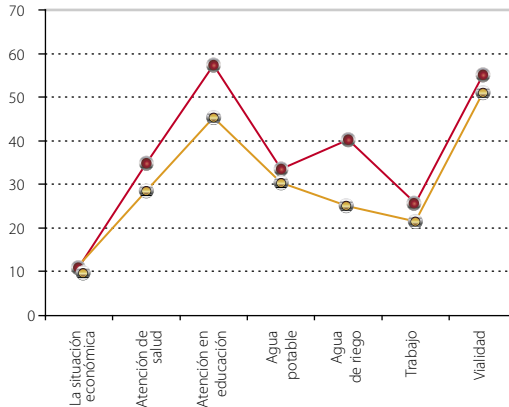
> ¿Ha mejorado la situación?  
% de respuestas positivas

● No pobres  
● Mujeres



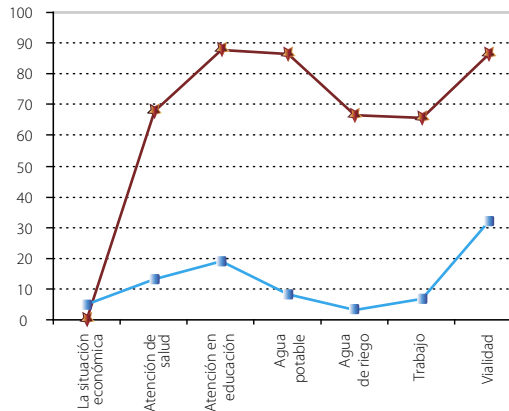
> ¿Ha hecho algo el Consejo Provincial por mejorar la situación?  
% de respuestas positivas

● Indígenas  
● Mujeres

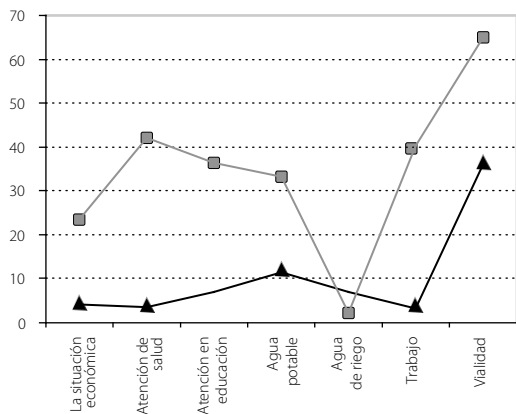


> ¿Ha hecho algo el Consejo Provincial por mejorar la situación?  
% de respuestas positivas

● Saquisilí  
● Sigchos



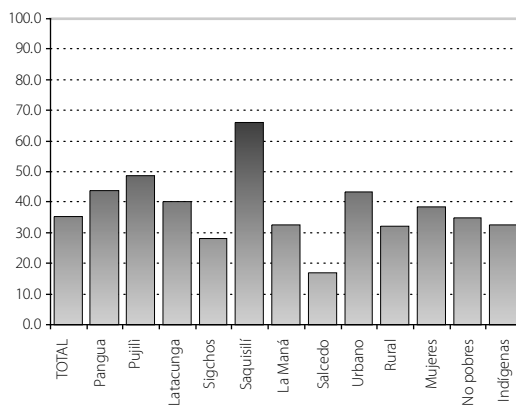




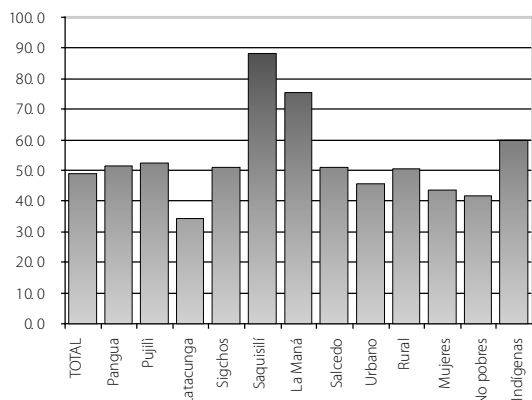
► ¿Ha mejorado la situación?  
% de respuestas positivas

■ Salcedo

▲ La Maná

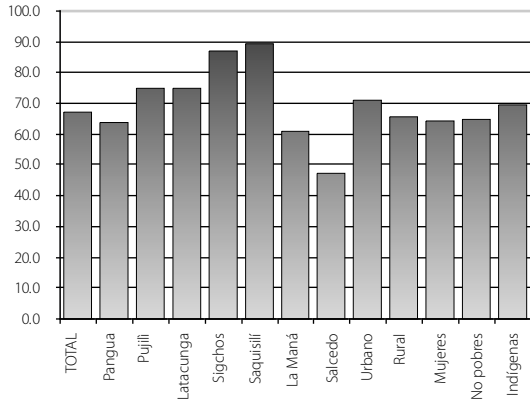


► Participar en organizaciones es una pérdida de tiempo (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)

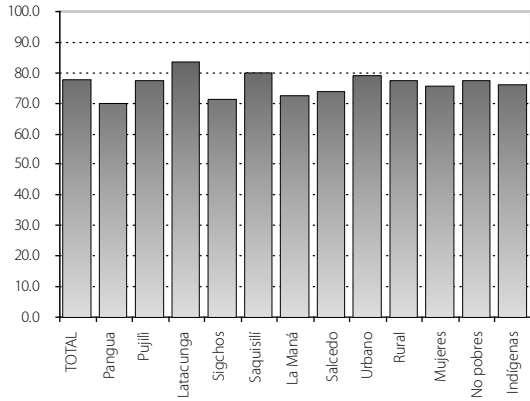


► Las autoridades ahora escuchan, toman en cuenta a la gente (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)

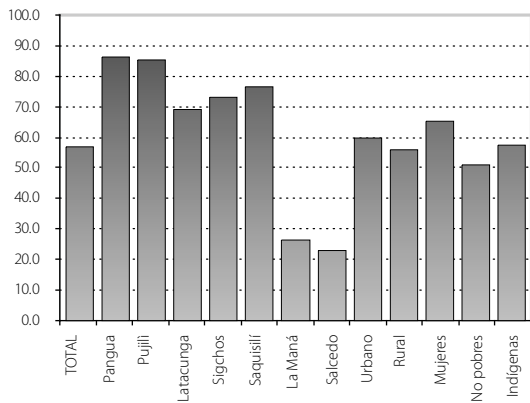
**> Ahora los indígenas tienen más oportunidades que los mestizos y blancos (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)**

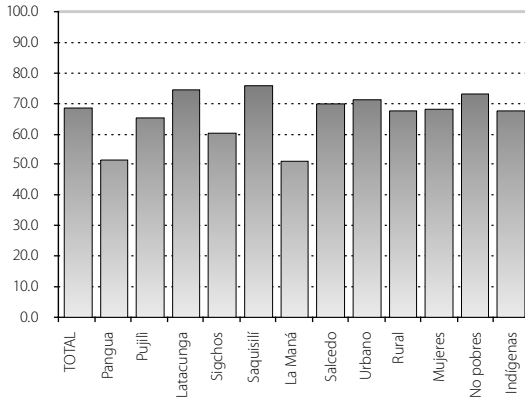


**> Ahora hay más respeto entre indígenas y mestizos (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)**

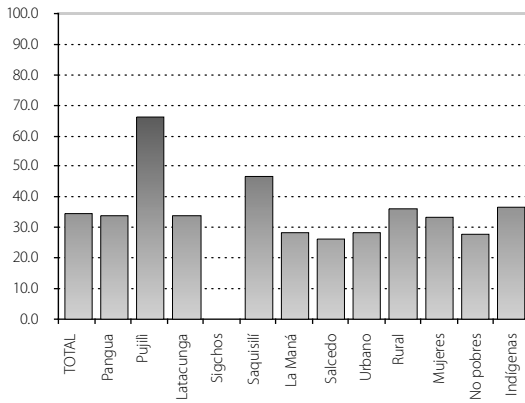


**> Deberían convertirse los páramos en área agrícola porque la gente tiene que trabajar (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)**

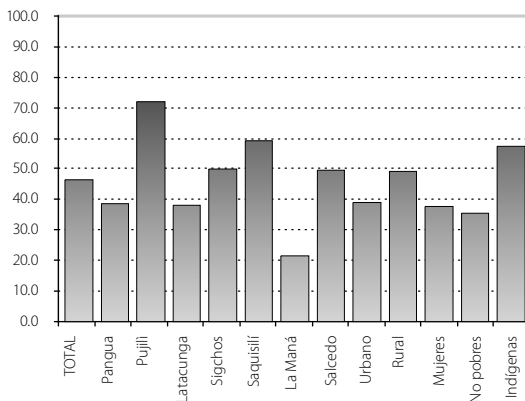




► La alarma por la posible erupción del Cotopaxi es una exageración (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)





► La participación en organizaciones debe ser principalmente de varones, porque si participan las mujeres, descuidarían el hogar (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)

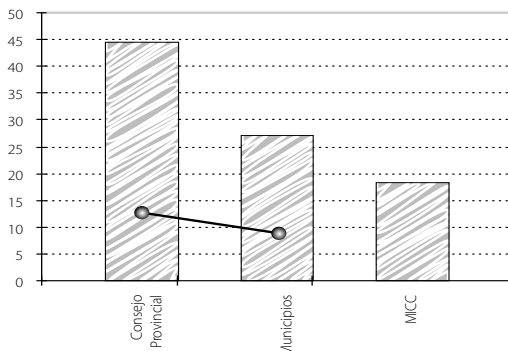


► Si las mujeres salen a trabajar, el hogar se destruye (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)

### 3. Confianza en las instituciones

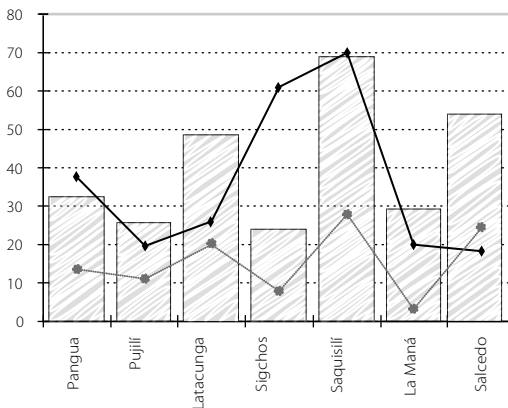
► Recoge los intereses de su zona o comunidad, respuestas afirmativas en total

-  Recoge los intereses de la zona
-  Hizo algo por mejorar la situación económica de su familia



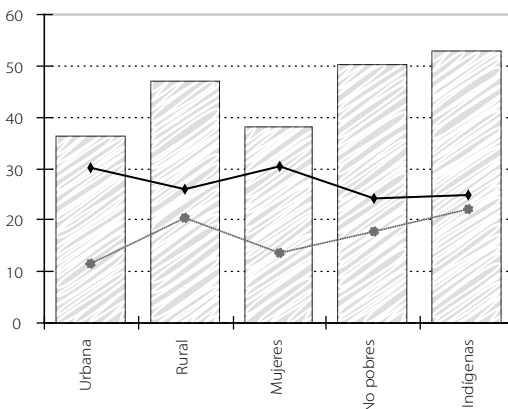
► Recoge los intereses de su zona o comunidad, respuestas afirmativas por cantón

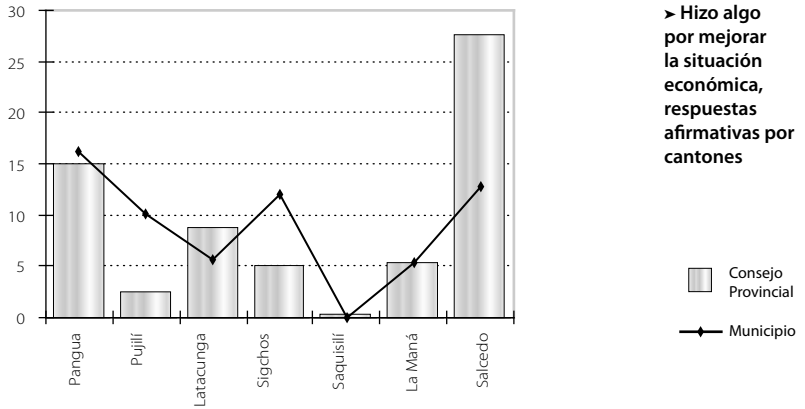
-  Consejo Provincial
-  Municipio
-  MICC



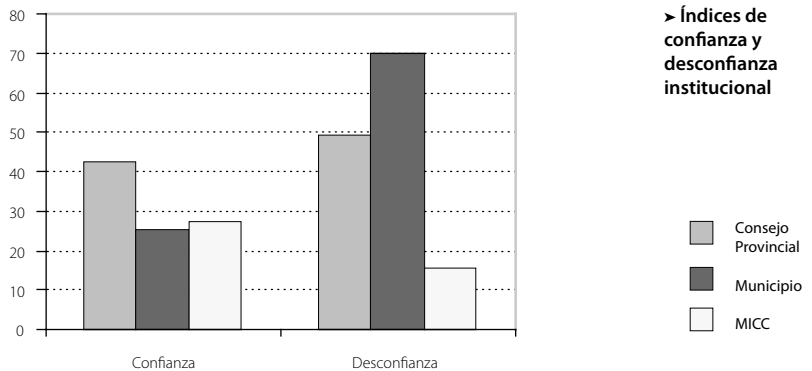
► Recoge los intereses de su zona o comunidad, respuestas afirmativas por grupos sociales

-  Consejo Provincial
-  Municipio
-  MICC

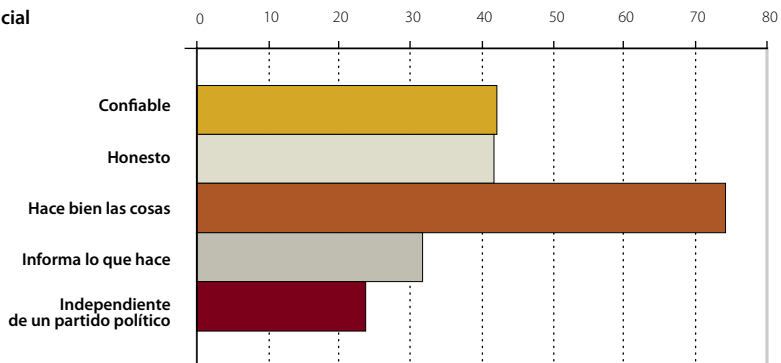




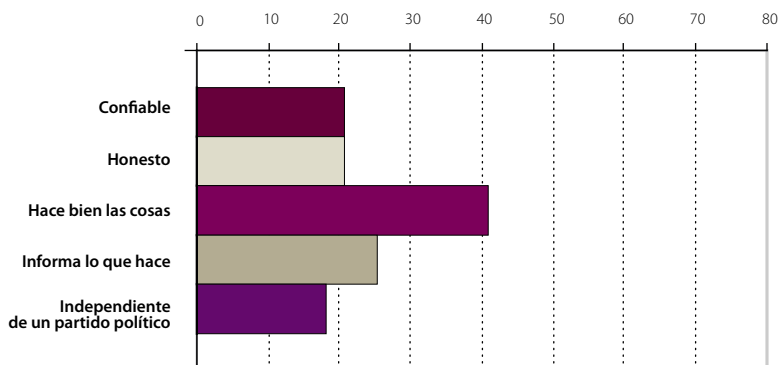
Para medir la “confianza” en las instituciones de la provincia construimos un “índice de confianza” construido a partir de cinco indicadores: percepciones de confiabilidad, honestidad, eficiencia, capacidad de comunicación e independencia frente a partidos políticos. Los porcentajes de personas que opinaron que la institución en cuestión es “muy confiable” o “confiable”, “muy honesta” u “honestas”, etc., se sumaron y luego se sacó un promedio simple para obtener el índice de confianza (o al revés, de desconfianza) institucional.



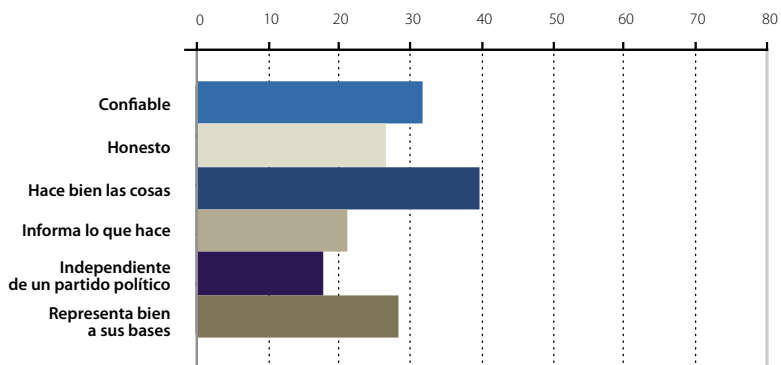
► Consejo Provincial de Cotopaxi



► Municipios



► MICC



## Cuadros estadísticos

### Grado de organización de la población de la provincia

#### ¿Pertenece a alguna organización?

	Total	Pangua	Pujilí	Latacunga	Sigchos	Saquisilí	La Maná	Salcedo
Sindicato	2,8	1,3	3,0	5,0	1,0	0,0	0,0	1,8
Cooperativa	11,0	6,3	2,7	18,1	2,0	2,6	3,3	11,8
Asociación	11,2	3,8	6,9	21,0	2,0	1,6	2,2	7,3
Partido político	6,0	1,3	4,9	7,9	3,0	1,3	9,8	5,1
Organización indígena	19,6	11,3	25,2	13,3	7,0	26,4	26,5	26,0
Gremio	3,0	0,0	0,0	6,8	0,0	0,0	1,1	1,8
Comité barrial	15,7	8,8	0,2	24,4	4,0	10,8	1,6	19,8
Grupo religioso	10,5	8,8	2,7	19,9	7,0	20,6	2,7	3,4
Colegio profesional	5,0	0,0	0,0	8,1	2,0	0,0	0,0	7,0
Cámara empresarial	0,2	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Otro grupo organizado	12,7	33,8	5,4	2,5	12,0	2,0	5,6	29,6

#### ¿Pertenece a alguna organización?

	Total	Urbano	Rural	Mujeres	No pobres	Indígenas
Sindicato	2,8	2,6	2,9	1,0	7,9	2,6
Cooperativa	11,0	11,1	10,9	8,6	16,8	9,6
Asociación	11,2	10,8	11,3	14,4	20,5	9,1
Partido político	6,0	3,4	6,8	6,2	8,1	5,6
Organización indígena	19,6	5,0	24,5	16,5	14,3	34,1
Gremio	3,0	2,4	3,2	3,7	1,6	1,7
Comité barrial	15,7	13,3	16,5	16,4	17,5	11,9
Grupo religioso	10,5	11,0	10,3	11,9	7,8	10,3
Colegio profesional	5,0	4,8	5,1	10,0	8,0	2,8
Cámara empresarial	0,2	1,0	0,0	0,6	0,7	0,0
Otro grupo organizado	12,7	4,4	15,4	10,7	9,7	16,9

**¿Participa usted en las reuniones o actividades de las organizaciones a las que pertenece?**

Sí	62,1
No	6,3
Total	68,4
No corresponde	31,5

**¿Por qué razón no participa en ninguna organización?**

No le han invitado	0,5
No le interesa, no le gusta	0,9
No tiene tiempo	18,9
Es muy lejos	11,3
Le da pereza	0,9
No hay oportunidad, no hay organización	1,8
No hay con quién	0,9
No hay quien guíe	10,3
Ponen multas y cuotas	3,8
No responde	50,3
Total	100

**¿Con qué frecuencia asiste usted a las actividades o reuniones de su organización?**

Más de una vez a la semana	1,6
Una vez a la semana	4,3
Una vez cada 15 días	8,9
Una vez al mes	33,1
Una vez cada 2 ó 3 meses	9,3
Una vez cada 4 ó 6 meses	2,0
Menos de una vez cada 6 meses	2,6
No responde	0,05
Total	62,1
No corresponde	37,8



## Grado de pertenencia al MICC

	Conoce usted al MICC?	¿Es usted miembro del MICC?
	Sí	Sí
Pangua	30,0	8,8
Pujilí	33,3	2,7
Latacunga	47,6	12,9
Sigchos	23,0	3,0
Saquisilí	69,5	26,8
La Maná	15,4	2,2
Salcedo	60,5	38,6
Indígena	52,6	31,5
Urbano	35,3	3,9
Rural	49,4	22,6
Mujeres	38,3	11,6
No pobres	47,0	17,1
<b>Total</b>	<b>45,9</b>	<b>17,8</b>

## Percepción de las mejoras por temas

### ¿Qué cosas hizo el Consejo Provincial para mejorar la situación económica de su familia?

Obras como luz eléctrica y casa barrial	10,2
Vialidad	39,9
Salud, medicamentos	0,9
Entregar artículos de primera necesidad	0,5
Agua, riego	23,9
Construcción de escuelas	5,5
Alcantarillado	1,5
Capacitación a promotores	2,2
Contrato en obras que nos dan trabajo	2,2
Necesidades del barrio	1,2
Educación, alfabetización	2,2
Medio ambiente	2,2
Microempresas	2,2
No responde	2,6

· Nota: Son respuestas múltiples. Es el porcentaje del total de respuestas de quienes consideraron que el HCPC "hizo algo"

**Usted piensa que estamos mejor, igual o peor en ...?**

	Mejor	Igual	Peor
Usted piensa que la situación económica de su familia	6,8	32,2	59,5
Atención de salud	15,5	57,5	27,0
Atención en educación	24,2	52,0	23,3
Agua potable	23,0	47,0	30,0
Agua de riego	8,2	28,0	35,0
Trabajo	9,2	42,0	48,3

**¿El HCPC hizo algo para mejorar en...? (respuestas afirmativas)**

	Total	Pangua	Pujilí	Latacunga	Sigchos	Saquisilí	La Maná	Salcedo
<b>Situación económica</b>	12,6	15,0	2,5	8,8	5,0	0,3	5,4	27,6
<b>Atención de salud</b>	32,8	41,3	37,0	20,3	13,0	67,7	72,7	33,4
<b>Atención en educación</b>	51,9	53,8	42,9	42,9	19,0	87,6	60,5	66,3
<b>Agua potable</b>	35,8	18,8	31,0	32,9	8,0	86,3	38,7	41,0
<b>Agua de riego</b>	33,1	5,0	26,9	21,4	3,0	66,7	1,1	64,4
<b>Trabajo</b>	21,4	23,8	30,3	13,8	7,0	65,7	56,2	13,0
<b>Vialidad</b>	56,8	56,3	25,1	47,6	32,0	86,3	76,0	79,4

**¿Piensa que mejoró? (respuestas afirmativas)**

	Total	Pangua	Pujilí	Latacunga	Sigchos	Saquisilí	La Maná	Salcedo
<b>Situación económica</b>	6,8	11,3	11,8	2,0	9,0	13,7	23,3	4,1
<b>Atención de salud</b>	15,5	13,8	21,0	14,4	38,0	14,4	42,2	3,4
<b>Atención en educación</b>	24,2	26,3	30,6	30,2	45,0	16,0	36,4	7,0
<b>Agua potable</b>	23,0	11,3	21,7	32,1	23,0	22,2	33,3	11,4
<b>Agua de riego</b>	8,2	0,0	2,7	14,0	3,0	11,4	2,2	6,9
<b>Trabajo</b>	9,2	20,0	13,1	5,2	5,0	11,4	40,3	3,2
<b>Vialidad</b>	31,8	50,0	8,4	31,8	25,0	13,7	64,9	36,2

**¿Piensa que mejoró? (respuestas afirmativas)**

	Total	Urbano	Rural	Mujeres	No pobres	Indígenas
Situación económica	6,8	10,2	5,7	7,5	4,7	6,3
Atención de salud	15,5	17,2	14,9	18,3	11,9	17,0
Atención en educación	24,2	29,6	22,4	24,0	24,5	24,6
Agua potable	23,0	28,0	21,3	20,4	26,6	21,3
Agua de riego	8,2	11,5	7,1	11,4	12,0	3,4
Trabajo	9,2	14,4	7,4	8,1	11,0	6,6
Vialidad	31,8	33,0	31,3	25,4	38,1	35,3

**¿El HCPC hizo algo para mejorar en...? (respuestas afirmativas)**

	Total	Urbano	Rural	Mujeres	No pobres	Indígenas
Situación económica	12,6	7,5	14,3	11,5	11,0	11,0
Atención de salud	32,8	39,9	30,3	28,4	33,4	34,7
Atención en educación	51,9	51,1	52,2	45,3	52,7	57,2
Agua potable	35,8	37,7	35,2	30,3	42,7	33,7
Agua de riego	33,1	20,6	37,3	24,9	34,8	40,1
Trabajo	21,4	24,9	20,2	21,5	20,3	25,5
Vialidad	56,8	53,8	57,8	51,0	57,8	55,1

Actitudes hacia la participación, interculturalidad, ambiente... (ver tablas en páginas 300 y 301)

## Percepción institucional

**¿Hizo algo por mejorar la situación económica? (respuestas afirmativas)**

	Consejo Provincial	Municipio		Consejo Provincial	Municipio
Total	12,6	8,8	Salcedo	27,6	12,8
Pangua	15,0	16,3	Urbana	7,5	4,8
Pujilí	2,5	10,1	Rural	14,3	10,2
Latacunga	8,8	5,6	Mujeres	11,5	8,7
Sigchos	5,0	12,0	No pobres	11,0	7,3
Saquisilí	0,3	0,0	Indígenas	11,0	10,0
La Maná	5,4	5,4			

Actitudes hacia la participación, interculturalidad, ambiente...

	De acuerdo		En des- acuerdo		Rural		Urbano		Mujeres		No pobres		Indígenas	
	De acuerdo	De acuerdo	De acuerdo	De acuerdo	De acuerdo	De acuerdo	De acuerdo	De acuerdo	De acuerdo	De acuerdo	De acuerdo	De acuerdo	De acuerdo	De acuerdo
Las autoridades ahora escuchan, toman en cuenta a la gente	49,1	50,4	50,3	45,7	43,6	60,0								
Participar en organizaciones es una pérdida de tiempo	35,1	63,2	32,3	43,4	38,2	32,8								
Ahora hay más respeto entre indígenas y mestizos	77,7	18,1	77,2	79,1	75,7	75,8								
Deberían convertirse los páramos en área agrícola porque la gente tiene que trabajar	56,9	42,8	55,9	59,9	65,3	57,3								
Ahora todos participan más en la toma de decisiones	64,1	35,6	62,6	68,7	66,0	65,5								
Los mestizos están siendo desplazados de la administración pública por los indígenas	52,3	45,0	51,4	54,9	55,5	54,2								
Las mujeres todavía no están preparadas para gobernar Cotopaxi	40,2	58,4	41,8	35,5	30,7	47,3								
Hay que pagar tarifas de agua un poco más altas para proteger las fuentes	51,3	46,9	54,7	41,2	50,4	55,0								
Ahora los mestizos se sienten más orgullosos de ser mestizos	66,5	32,2	64,9	71,0	72,7	63,5								
La participación en organizaciones debe ser principalmente de varones, porque si participan las mujeres, descuidarían el hogar	34,4	64,7	36,3	28,5	33,2	36,5								
Ahora los indígenas tienen más oportunidades que los mestizos y blancos	67,0	30,9	65,7	70,9	64,1	69,5								
Ahora los indígenas se sienten más orgullosos de ser indígenas	88,0	11,4	89,9	82,1	86,5	92,5								
Los menores de 18 años no deben participar en las decisiones porque no están preparados todavía	42,5	55,6	41,9	44,2	41,0	40,4								
Ahora en Cotopaxi los indígenas son cada vez más ricos y los mestizos y blancos son cada vez más pobres	35,0	62,6	29,1	52,4	40,6	26,9								
Hay que pagar tarifas de agua un poco más altas para solucionar el problema de la contaminación de los ríos	41,6	56,8	41,3	42,6	44,7	39,3								
Si las mujeres salen a trabajar, el hogar se destruye	46,6	52,4	49,2	38,9	37,8	57,6								
La alarma por la posible erupción del Cotopaxi es una exageración	68,3	30,5	67,3	71,3	68,0	67,4								

Actitudes hacia la participación, interculturalidad, ambiente...

	Pangua De acuerdo	Pujilí De acuerdo	Latacunga De acuerdo	Sigchos De acuerdo	Saquisilí De acuerdo	La Maná De acuerdo	Salcedo De acuerdo
Las autoridades ahora escuchan, toman en cuenta a la gente	51,3	52,3	34,5	51,0	88,2	75,4	51,0
Participar en organizaciones es una pérdida de tiempo	43,8	48,8	40,4	28,0	66,0	32,4	16,9
Ahora hay más respeto entre indígenas y mestizos	70,0	77,3	83,5	71,0	79,8	72,5	73,7
Deberían convertirse los páramos en área agrícola porque la gente tiene que trabajar	86,3	85,5	69,1	73,0	76,5	26,7	23,2
Ahora todos participan más en la toma de decisiones	58,8	91,0	73,6	29,0	78,4	64,4	44,1
Los mestizos están siendo desplazados de la administración pública por los indígenas	62,5	68,0	62,1	69,0	86,6	36,2	25,0
Las mujeres todavía no están preparadas para gobernar Cotopaxi	41,3	45,8	27,3	49,0	53,9	50,6	47,3
Hay que pagar tarifas de agua un poco más altas para proteger las fuentes	37,5	64,6	42,9	53,0	55,6	53,5	56,3
Ahora los mestizos se sienten más orgullosos de ser mestizos	61,3	68,2	80,8	72,0	78,8	67,8	44,4
La participación en organizaciones debe ser principalmente de varones, porque si participan las mujeres, descuidarían el hogar	33,8	66,3	33,6	0,0	46,4	28,4	26,1
Ahora los indígenas tienen + oportunidades que los mestizos y blancos	63,8	75,1	74,7	87,0	89,2	60,6	47,3
Ahora los indígenas se sienten más orgullosos de ser indígenas	77,5	88,2	84,9	86,0	97,0	80,2	94,4
Los menores de 18 años no deben participar en las decisiones porque no están preparados todavía	52,5	49,2	47,2	59,0	35,6	34,4	31,4
Ahora en Cotopaxi los indígenas son cada vez más ricos y los mestizos y blancos son cada vez más pobres	41,3	69,0	42,9	28,0	40,5	37,1	6,9
Hay que pagar tarifas de agua un poco más altas para solucionar el problema de la contaminación de los ríos	37,5	52,4	43,8	66,0	53,3	47,6	25,8
Si las mujeres salen a trabajar, el hogar se destruye	38,8	72,0	38,4	50,0	59,1	21,4	49,6
La alarma por la posible erupción del Cotopaxi es una exageración	51,3	65,0	74,5	60,0	75,5	51,1	69,6

**Recoge los intereses de su zona o comunidad (respuestas afirmativas)**

	<b>Consejo Provincial</b>	<b>Municipio</b>	<b>MICC</b>
<b>Total</b>	44,4	27,1	18,2
Pangua	32,5	37,5	13,8
Pujilí	25,6	19,6	11,1
Latacunga	48,6	26,0	19,9
Sigchos	24,0	61,0	8,0
Saquisilí	69,0	69,9	27,7
La Maná	29,4	20,0	3,3
Salcedo	53,8	18,1	24,4
Urbana	36,4	30,2	11,5
Rural	47,1	26,1	20,4
Mujeres	38,0	30,3	13,6
No pobres	50,3	24,3	17,7
Indígenas	53,0	24,7	22,1

**Grado de confianza en instituciones seleccionadas**

<b>Consejo Provincial</b>	<b>Lo es (lo hace)</b>			
	<b>Nada</b>	<b>Poco</b>	<b>Mucho</b>	
Confiable	12,9	41,5	35,7	6,5
Honesto	10,7	44,3	35,4	6,2
Hace bien las cosas	3,2	19,2	67,4	6,7
Informa lo que hace	17,4	47,4	26,0	5,6
Dependiente de un partido político	23,6	23,5	35,4	15,3
<b>Municipio</b>				
Confiable	28,2	49,9	19,0	1,7
Honesto	23,2	51,5	18,3	2,5
Hace bien las cosas	10,3	45,7	37,3	3,6
Informa lo que hace	41,2	31,2	15,5	9,7
Dependiente de un partido político	18,2	12,4	46,8	21,2
<b>MICC</b>				
Confiable	2,0	11,1	27,3	4,3
Honesto	1,2	16,9	22,0	4,4
Hace bien las cosas	0,7	4,7	35,4	4,1
Informa lo que hace	5,9	16,9	16,5	4,5
Dependiente de un partido político	17,8	8,2	10,6	7,9
Representa bien a sus bases	2,3	13,6	22,2	5,9

Resultados de la encuesta  
de opinión pública sobre  
percepciones de avances  
y dificultades del proceso  
participativo en el municipio  
de Cotacachi



# Datos técnicos

La coordinación técnica de la realización de la encuesta estuvo a cargo de Pablo Ospina y Alejandra Santillana. Contó con la asesoría académica de Hugo Barber (Datanálisis). El análisis estadístico estuvo a cargo de Carlos Larrea M. y Victoria Moreno. La supervisión de campo de la encuesta estuvo a cargo de Alejandra Santillana y la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi. La elaboración de la boleta, el diseño de la muestra y la selección de los encuestadores se realizaron en reuniones con el equipo técnico de la Asamblea de Unidad Cantonal y con el Consejo de Desarrollo y Gestión.

Se realizaron 602 encuestas en el mes de septiembre de 2005. De ellas, 198 se hicieron en Intag, 199 en la zona rural andina y 205 en la zona urbana. El margen de error estándar es del 4,1%. El análisis de frecuencias que sigue está ponderado según la población relativa de las tres zonas.

La muestra de población entrevistada debe contrastarse con lo que conocemos de la composición de la población existente en el municipio para detectar eventuales sesgos en las respuestas. El número de indígenas entrevistados coincide con el número de indígenas que la literatura estima que existe en Cotacachi (39% y 54% de mestizos). Hay una ligera sobre - representación de mujeres (56% de la muestra) y una sobre - representación de jóvenes de menos de 21 años (40% de la muestra).

La encuesta pregunta sobre tres campos. En primer lugar sobre el grado de conocimiento, información e involucramiento en el proceso participativo. En segundo lugar realiza una serie de preguntas referidas a la percepción respecto al cumplimiento de los objetivos que el proceso se planteó: en cuanto a interculturalidad, en cuanto a partici-

---

<sup>1</sup> La clasificación étnica del encuestado fue realizada por el propio encuestador a partir de criterios de vestido, apariencia y lenguaje. Los encuestadores de las áreas indígenas fueron en general bilingües.



pación democrática y en cuanto a mejoramiento de la calidad de vida de la población. En tercer lugar, hace una serie de preguntas para estimar la confianza que los habitantes del municipio tienen respecto a las principales instituciones / organizaciones de la localidad.

## Resultados

### 1. Grado de conocimiento, información y participación

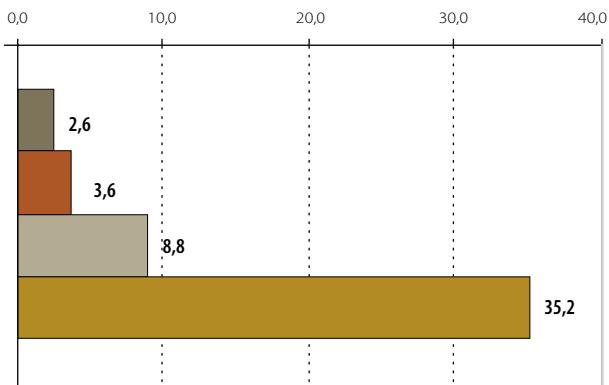
¿Ha oído hablar de la Asamblea Cantonal? (en %)	
Sí	50,6
No	49,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Sí oyó hablar de la AUC (en % de cada categoría de población)	
<b>Total</b>	<b>50,6</b>
INTAG	50,0
URBANA	80,5
ANDINA	38,2
Indígena	37,6
Mestizo	60,8
Varones	51,6
Mujeres	49,8
Edad: 15-20	49,3
Edad:21-35	34,3
Edad:36-50	50,2
Edad: más de 50	43,8
Organizados	69,0
No organizados	41,6

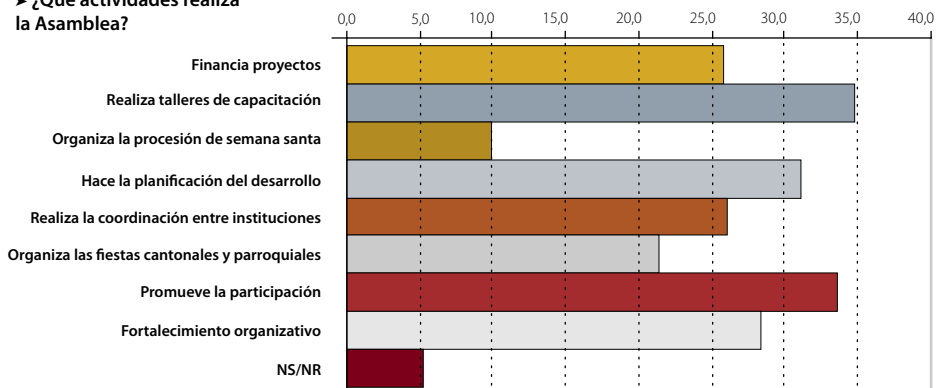
**Definición de qué es la AUC según la gente entrevistada**  
(es el % de las personas que dijeron saber qué era la AUC, es decir, el 50% del total, por eso no coinciden los porcentajes).

	La AUC es una oficina del Municipio	La AUC es una organización para la participación
<b>Total</b>	<b>17,5</b>	<b>69,5</b>
INTAG	10,1	65,7
URBANA	19,4	71,5
ANDINA	22,4	71,1
Indígena	24,4	70,7
Mestizo	15,6	67,9
Masculino	19,6	66,7
Femenino	15,8	71,7
Edad: 15-20	17,1	72,0
Edad:21-35	17,0	69,5
Edad:36-50	17,8	71,4
Edad: + 50	19,4	58,6
Organizados	14,4	73,6
No organizados	20,0	66,2

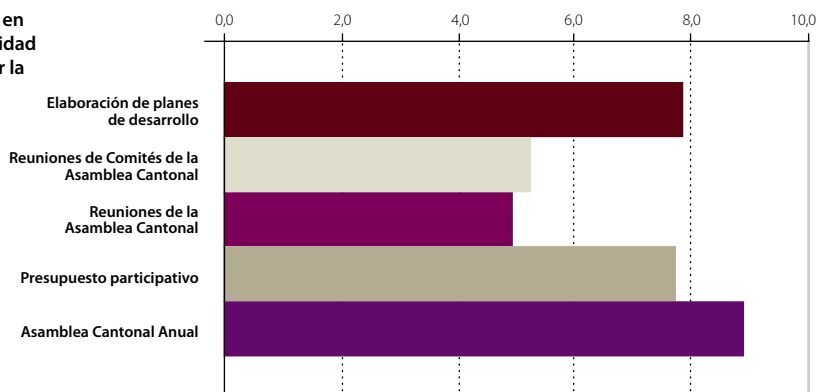
► ¿Qué es la Asamblea Cantonal?



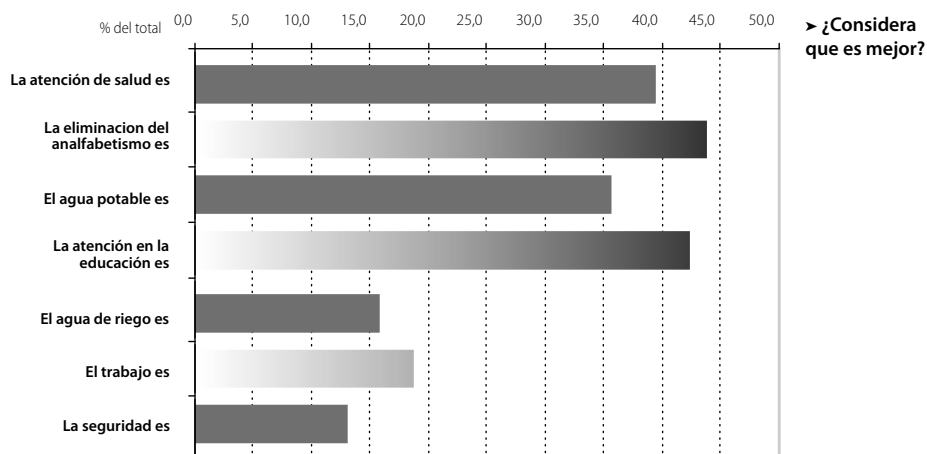
► ¿Qué actividades realiza la Asamblea?



► ¿Participó en alguna actividad realizada por la Asamblea?



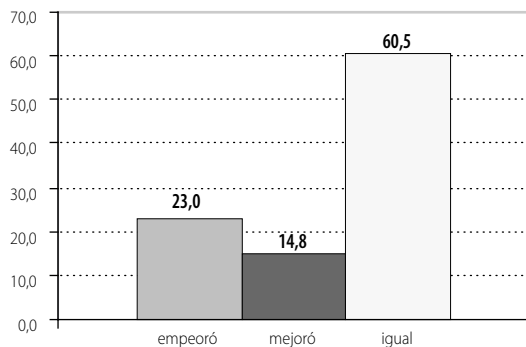
## 2. Percepción de cumplimiento de los objetivos del proceso



### Encuestados que consideran que la situación ha mejorado (% de cada categoría)

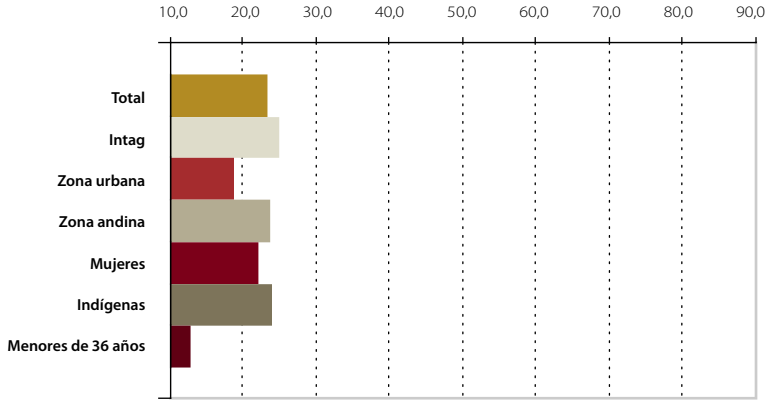
¿Mejoró?	Total	Menos de						Organizados
		Indígena	36 años	Mujeres	Intag	Urbana	Andina	
La atención de salud es	39,5	38,0	40,7	39,8	42,4	38,0	38,2	48,4
La eliminación del analfabetismo es	43,9	43,9	50,1	43,8	44,9	42,4	43,7	52,9
El agua potable es	35,6	31,4	35,6	33,8	33,3	38,0	36,2	41,9
La atención en la educación es	42,3	42,0	47,1	42,3	43,4	42,0	41,7	55,3
El agua de riego es	15,9	18,0	14,0	10,9	12,6	No aplica	18,1	15,8
El trabajo es	18,8	17,3	20,0	18,5	19,2	21,0	17,6	23,0
La seguridad es	13,1	8,9	13,0	12,8	13,7	18,0	10,6	15,6

► La situación económica de su familia últimamente...

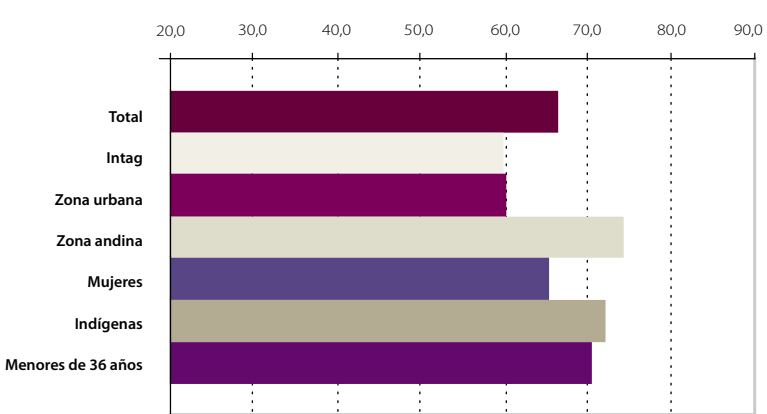


¿Ud. piensa que la situación económica de su familia últimamente...?  
(% de cada categoría)

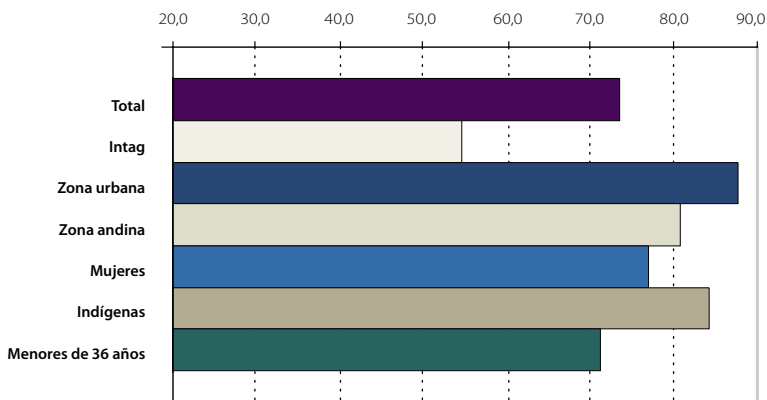
	Empeoró	Mejóro	Igual
Indígena	21,4	13,9	61,4
Menos de 36 años	18,6	16,7	62,7
Mujeres	25,5	14,0	58,9
Intag	18,2	18,2	62,1
Urbana	35,1	12,2	52,7
Andina	21,1	13,6	62,8
Organizados	19,8	16,6	61,6
Indigentes	24,4	12,9	59,8
Pobres no indigentes	21,3	16,2	62,5
No pobres	22,6	15,4	62,0
<b>Total</b>	<b>23,0</b>	<b>14,8</b>	<b>60,5</b>



> Participar es una pérdida de tiempo (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)

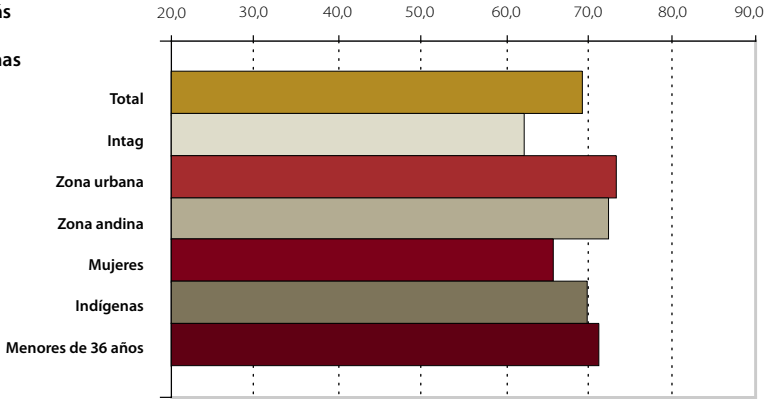


> Ahora todos participan más en la toma de decisiones (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)

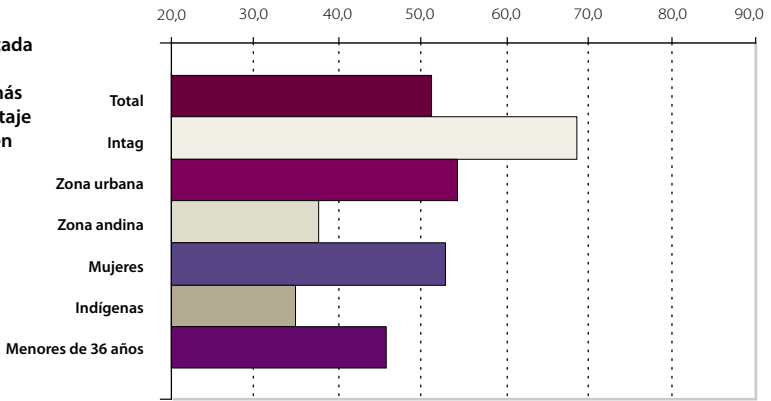


> Ahora los indígenas se sienten más orgullosos de ser indígenas (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)

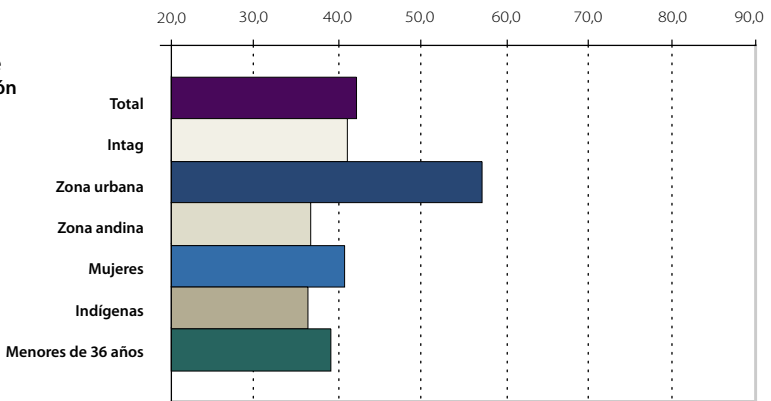
➤ **Ahora hay más respeto entre negros, indígenas y mestizos (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)**

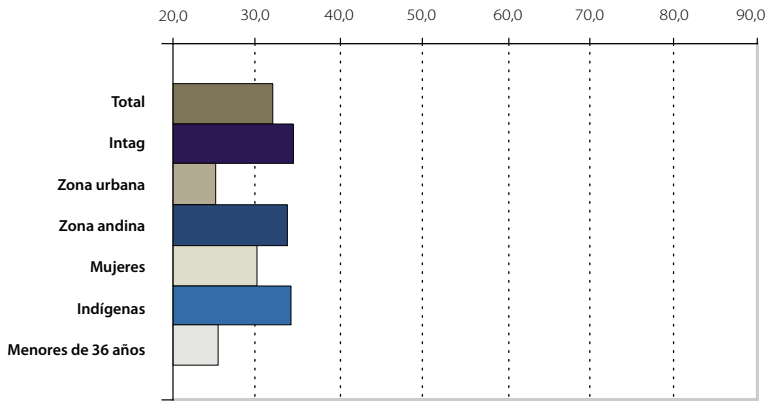


➤ **Ahora en Cotacachi los indígenas son cada vez más ricos y los mestizos más pobres (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)**

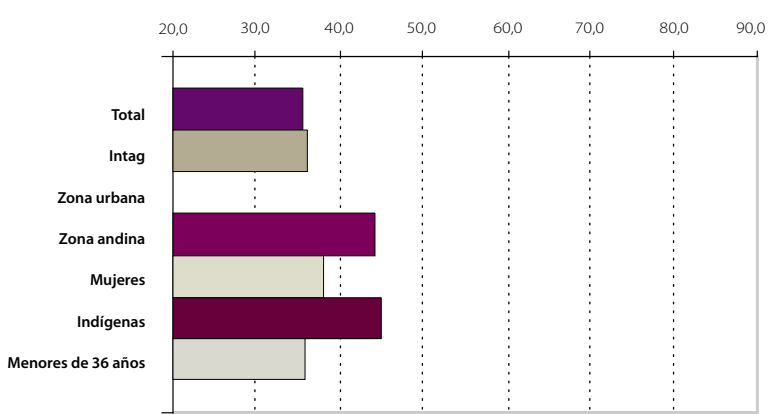


➤ **Los mestizos están siendo desplazados de la administración pública por los indígenas (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)**

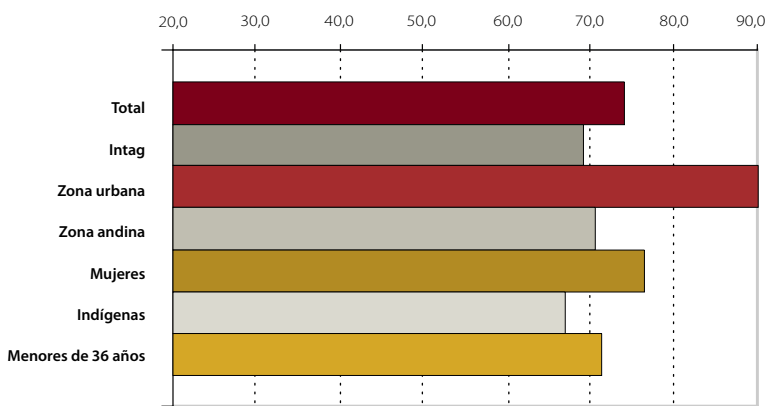




► La participación en organizaciones debe ser solamente de varones, porque si participan las mujeres descuidarían el hogar (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)

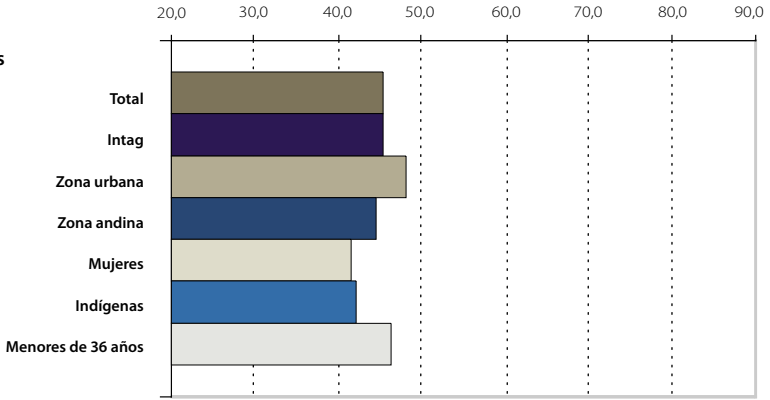


► Las mujeres todavía no están preparadas para gobernar Cotacachi (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)

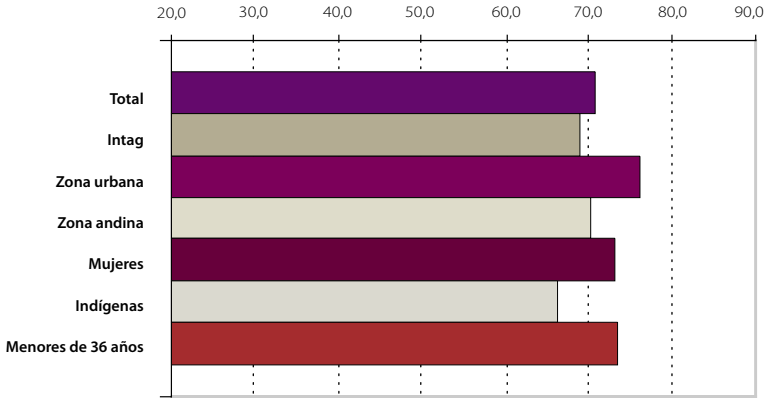


► Los delegados a la Asamblea deberían ser por lo menos bachilleres (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)

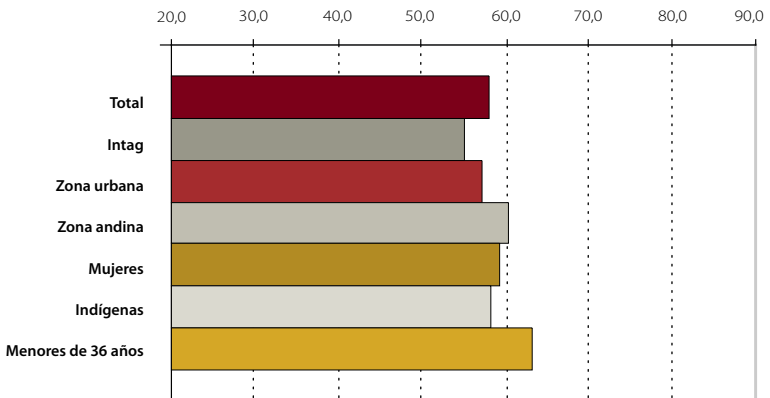
► Hay que pagar tarifas de agua un poco más altas para solucionar el problema de contaminación de los ríos (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)



► La explotación minera en el cantón es perjudicial para la naturaleza y el ser humano



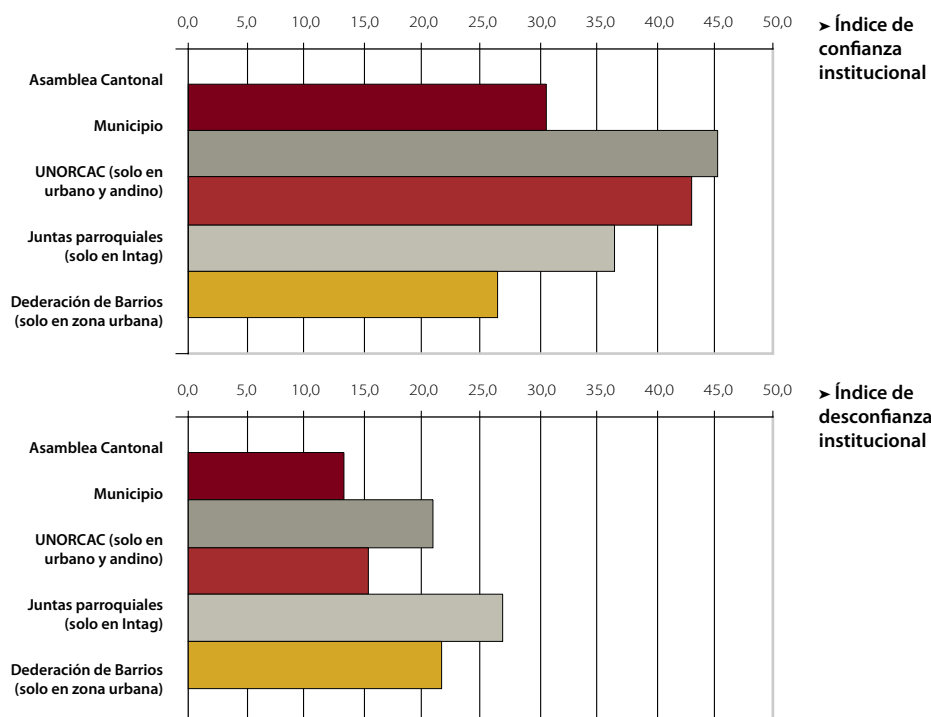
► No debería permitirse la minería en el cantón (porcentaje de respuestas en acuerdo con la frase)



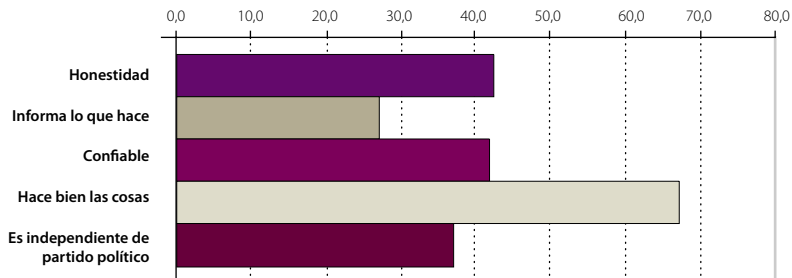


### 3. Percepción sobre las instituciones

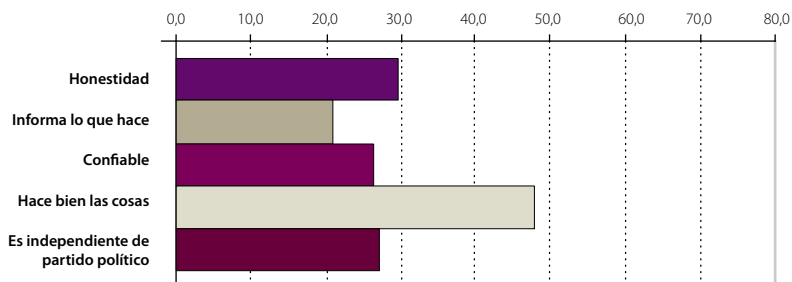
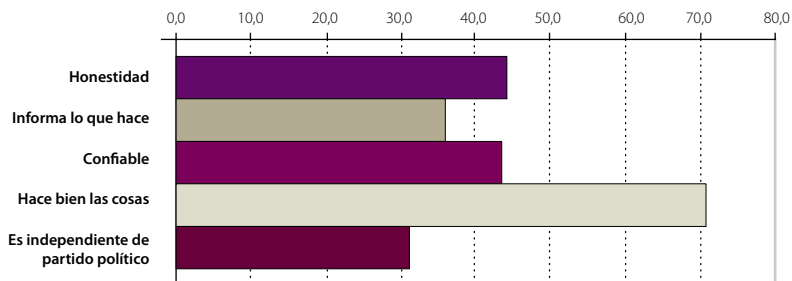
La encuesta preguntó sobre cinco variables que en conjunto permiten construir un “índice de confianza” en las instituciones de Cotacachi. Estas variables son percepciones sobre confiabilidad, honestidad, capacidad de comunicar lo que se hace, eficacia práctica y autonomía respecto a los partidos políticos. El promedio simple de las personas que piensan que la institución es totalmente independiente de partidos políticos, que hace muy bien o bien lo que hace, que es confiable o muy confiable, honesta o muy honesta y que informa mucho o que informa lo que hace; es el índice de confianza institucional. Lo inverso es el índice de desconfianza institucional. Las personas que no responden (ns/nr) expresan que se trata de una institución poco conocida (el caso más importante es el de la AUC) o una institución indiferente para los entrevistados.



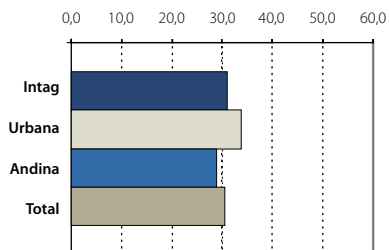
➤ UNORCAC  
(sólo en urbano  
y andino)



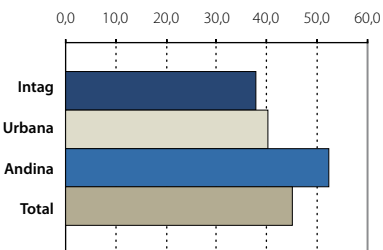
➤ Municipio



➤ Índice de confianza institucional  
en la Asamblea Cantonal



➤ Índice de confianza institucional  
en el Municipio



# Cuadros estadísticos

Actitudes: participación, relaciones interétnicas, ambiente, mujeres y jóvenes (% de respuestas afirmativas - de acuerdo)								
	Total	Intag	Zona urbana	Zona andina	Mujeres	Indigenas	Organizados	Menores 36 años
1. Las autoridades ahora escuchan, toman en cuenta a la gente	48,9	39,4	44,4	57,3	51,0	59,6	52,3	49,9
2. Ahora hay mas respeto entre indígenas, negros y mestizos	69,2	62,1	73,2	72,4	65,6	69,7	69,1	71,3
3. Ahora los indígenas se sienten mas orgullosos de ser indígenas	73,8	54,5	87,8	80,9	77,3	84,5	73,3	71,4
4. Ahora en Cotacachi los indígenas son cada vez mas ricos y los mestizos mas pobres	51,0	68,7	54,1	37,7	52,7	34,8	54,0	45,5
5. Ahora los indígenas tienen mas oportunidades que los mestizos	62,0	60,2	73,2	58,8	64,1	62,7	64,6	59,3
6. Los mestizos se sienten mas orgullosos de ser mestizos	63,4	70,6	70,2	55,8	65,6	58,8	67,2	61,8
7. Ahora los negros se sienten mas orgullosos de ser negros	45,5	52,5	62,9	33,2	47,1	34,9	51,0	45,6
8. Los mestizos están siendo desplazados de la administración publica por los indígenas	42,2	41,3	57,1	36,7	40,7	36,4	45,3	39,1
9. Ahora todos participan mas en la toma de decisiones	66,6	60,0	60,5	74,4	65,6	72,4	70,3	70,5
10. Participar es una perdida de tiempo	23,0	24,7	18,5	23,6	22,0	23,8	25,6	12,9
11. Los delegados a la Asamblea deberían ser por lo menos bachilleres	73,9	69,2	89,8	70,4	76,2	66,6	73,2	71,1
12. Las mujeres todavía no están preparadas para gobernar Cotacachi	35,9	36,0	16,6	44,2	38,3	45,2	37,9	35,8
13. La participación en organizaciones debe ser principalmente de varones porque si participan las mujeres descuidarían el hogar	31,9	34,4	24,9	33,7	30,0	34,0	29,2	25,5
14. Si las mujeres salen a trabajar, el hogar se destruye	40,7	42,4	29,8	44,2	35,9	43,7	34,4	37,6
15. Los menores de 18 años no deben participar en las decisiones porque no están preparados todavía	42,8	43,4	42,9	42,2	44,9	40,7	43,9	40,6
16. La descentralización en salud ha servido para mejorar los servicios y la atención	56,4	48,0	62,9	59,3	59,1	59,3	61,2	54,9
17. Hay que pagar tarifas de agua un poco mas altas para solucionar el problema de la contaminación de los ríos	45,3	45,5	47,8	44,2	41,4	41,8	51,9	46,1
18. La explotación minera en el cantón es perjudicial para la naturaleza y el ser humano	70,7	68,7	76,1	69,8	72,9	65,8	78,0	73,5
19. Debería permitirse la minería en el cantón	28,6	36,4	27,8	23,6	25,2	22,2	28,0	24,4
20. No debería permitirse la minería en el cantón	58,0	55,1	57,6	60,3	59,4	58,6	65,0	63,3

## Percepción sobre instituciones seleccionadas en Cotacachi

	Nada	Un poco	Lo es (hace)	Mucho	Total de respuestas (lo que falta es ns/nr)
<b>Asamblea Cantonal</b>					
Honestidad	9,2	27,2	28,3	1,6	66,3
Informa lo que hace	20,1	25,5	17,4	3,6	66,6
Confiable	11,0	31,0	24,9	1,5	68,4
Hace bien las cosas	3,5	13,4	45,4	2,4	64,7
Es independiente de partido político	27,4	14,4	18,8	3,6	64,2
<b>Municipio</b>					
Honestidad	14,6	36,8	41,3	2,9	95,6
Informa lo que hace	24,3	34,3	30,5	5,5	94,5
Confiable	16,2	37,6	41,4	2,0	97,1
Hace bien las cosas	6,5	16,6	64,9	6,0	94,0
Es independiente de partido político	31,2	18,9	33,8	8,6	92,4
<b>UNORCAC (solo en urbano y andino)</b>					
Honestidad	10,4	34,6	40,0	2,2	87,2
Informa lo que hace	21,2	22,7	22,6	4,4	70,9
Confiable	13,3	33,5	39,9	1,7	88,4
Hace bien las cosas	3,3	12,3	63,7	3,3	82,6
Es independiente de partido político	36,7	17,9	24,5	4,1	83,2
<b>Juntas parroquiales (solo en Intag)</b>					
Honestidad	16,2	38,4	36,9	3,0	94,4
Informa lo que hace	27,8	39,9	23,7	2,5	93,9
Confiable	21,7	38,9	33,3	2,5	96,5
Hace bien las cosas	17,2	21,7	48,0	4,5	91,4
Es independiente de partido político	27,3	17,7	39,9	10,6	95,5
<b>Federación de Barrios (solo en zona urbana)</b>					
Honestidad	18,0	28,8	22,4	2,9	72,2
Informa lo que hace	41,0	19,5	14,1	2,9	77,6
Confiable	22,0	37,1	17,6	2,0	78,5
Hace bien las cosas	8,3	27,3	31,2	1,0	67,8
Es independiente de partido político	38,0	9,8	12,2	5,9	65,9

# Bibliografía general

## 1. Observación participante

- 1.1. Participación en la reunión del Comité Técnico Ambiental de Cotopaxi, Latacunga, 21 de marzo de 2005
- 1.2. Participación en la reunión del Comité Técnico Ambiental de Cotopaxi, Latacunga, 6 de abril de 2005
- 1.3. Participación en la reunión del Comité de Desarrollo y Gestión de Cotacachi, 13 de mayo de 2005
- 1.4. Asistencia a la Asamblea Popular de Cotopaxi, Municipio de Latacunga y Coliseo de Deportes Camilo Gallegos Domínguez, 2 de mayo de 2005.
- 1.5. Participación en la reunión de la comisión organizadora de la II Convención Ambiental de Cotopaxi, Latacunga, 23/05/2005 (Consejo Provincial de Cotopaxi)
- 1.6. Participación en el taller del MICC de evaluación de la participación electoral del movimiento: Patután, Saquisilí, 16 y 17 de junio de 2005.
- 1.7. Participación en “Cotopaxi en Minga”, II Convención Ambiental de Cotopaxi, Latacunga, 21 y 22 de julio de 2005.
- 1.8. María Arboleda, “Los asuntos de etnicidad y género en Cotopaxi”, Informe del grupo focal de dirigentes mujeres del MICC, Latacunga, septiembre 2005.
- 1.9. Participación en la X Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, 7 y 8 de octubre de 2005. Cotacachi (varias mesas).
- 1.10. Participación en el “Primer Encuentro Nacional de Experiencias de Participación en el Desarrollo Local”. Evento realizado en Cotacachi el 7 y 8 de julio de 2005.
- 1.11. Participación en el Congreso del MICC, julio de 2005.
- 1.12. Participación en la I Asamblea Cantonal de Mujeres de Cotacachi, 24 de septiembre de 2005.

## 2. Entrevistas

Tanto el equipo de investigación como los colaboradores, realizaron las siguientes entrevistas entre marzo y diciembre de 2005. Para mantener el anonimato en sus opiniones, señalamos solamente las iniciales de quienes participaron en entrevistas formales o en largas conversaciones sobre ambas zonas.

V.C.	MF	AT	JT
HU	CV	CU	ALI
DI	JM	RA	PE
HG	MA	JH	WO
MM	PR	RV	LT
BG	BG	NM	MG
JG	RI	VL	RT
JCh	AC	JR	PV
GR	AP	CE	HR
TJ	CM	JC	ChP
HC	LA	RA	AT
JA	ES	LAM	MT
MRD	MJL	RV	SA
PC	RS	PM	CR

### 3. Documentos, publicados y no publicados

Alfaro, Eloy 2004. "¿Quién pone el cascabel al gato?. Sistematización de la Convención Ambiental Cotopaxi en Minga". Quito: IEE – Fondo Minka de Chorlavi / IDRC / ALOP / ICCO. Inédito.

Almeida, José et al 1993. Sismo Étnico en el Ecuador. Varias perspectivas. Quito: CEDIME y Abya-Yala.

Anderson, Jeanine 1992. Mujeres y municipios. Quito: IULA/CELCADEL, CDL.

Anderson, Jeanine 1997. El acceso de las mujeres a los gobiernos locales: la democratización de estructuras y procedimientos. En Cuaderno de Desarrollo Local. No. 26. Quito: IULA/CELCADEL-USAID.

Arboleda María 2004. "Estudio sobre el impacto del liderazgo de mujeres en arenas públicas locales: conclusiones". Quito: UNDP - UNIFEM – UN/HABITAT. Inédito.

Arendt, Hannah 1997. ¿Qué es la política?. Buenos Aires: Paidós.

Argüello, Silvia y Aline Arroyo 1999. Género y riego andino. Quito: CAMAREN – CESA.

Asamblea Nacional Constituyente 1999 Constitución Política de la República del Ecuador. Quito: PRUDELCO Editores.

[Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi] [2005]. Sistematización del proyecto Educación ambiental para jóvenes cotacacheños/as de quinto curso. [Cotacachi]: Consejo de Gestión Ambiental / Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi – APN – Kawsak Allpa – Tierra Viva – Ayuda en Acción.

AUC 2005. "Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi. Democracia Participativa, Desarrollo". Presentación en el Primer Encuentro de Experiencias de Participación en Desarrollo Local, Cotacachi, 7 – 8 de julio. Organiza: AUC, Municipio de Cotacachi con apoyo de APN.

Auyero, Javier 2004. Cientelismo político. Las caras ocultas. Buenos Aires: Capital intelectual. Colección Claves Para Todos.

Báez, Sara, Mary García, Fernando Guerrero y Ana María Larrea 1999. Cotacachi. Capitales comunitarios y propuestas de desarrollo local. Quito: APN / Sanrem CRSP Ecuador / IEE / Terranueva / Abya – Yala.

Báez, Sara, y Fernando Guerrero 2000. Sistematización del proceso de planificación participativa en Cotacachi. En "Sistematización de experiencias innovadoras de desarrollo local". Instituto de Estudios Ecuatorianos. Grupo Democracia y Desarrollo Local. Consultoría para ODEPLAN, Proyecto BID 900. Quito. Enero. Inédito.

Banco Mundial 2000. Análisis de Género en el Ecuador. Problemáticas y Recomendaciones. Washington D.C.: Banco Mundial.

Barrera Bassols, Dalia y Alejandra Massolo (comps.) 2003. El municipio: Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. México D.F.: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, Instituto Nacional de las Mujeres.

Barrera, Augusto 2001. Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa. Quito: OSAL / CLACSO, Centro de Investigaciones Ciudad y Abya-Yala.

Barrera, Augusto 2000. "Ecuador, o cuando la crisis se hace cotidiana. Reflexiones sobre los episodios del 21 y 22 de enero de 2000". En Observatorio Social de América Latina. Nº 1, junio. Buenos Aires: CLACSO.

Barrig, Maruja 1997. Autonomía: todo lo que hacemos en tu nombre. En Cuaderno de Desarrollo Local. No. 26. Quito: IULA/CELCADEL-USAID.

Bebbington, Anthony y Víctor Hugo Torres (editores) 2001 Capital Social en los Andes (Quito: COMUNIDEC y Abya-Yala).

Becker, Marc y Kim Clark 2005. "Indigenous struggles for land rights on the Zumbahua hacienda in twentieth-century Ecuador". Prepared for New Directions in the History of Rural Society, April 23-25, 2004, Iowa State University, Ames, Iowa.

Betancourt, Saida 1998. "Promoción del ejercicio ciudadano de los derechos de salud de las mujeres indígenas del municipio de Cotacachi". Propuesta de intervención presentada como requerimiento

final para la obtención del diploma superior. Quito: FLACSO – CONAMU, Programa de postgrado en género, gestión y políticas públicas. Diciembre. Inédito.

[Borja, Raúl] 1998. "Diagnóstico de las comunidades filiales de la UNORCAC". [Cotacachi]: Noviembre. Inédito.

Bretón Solo de Zaldívar, Víctor 2001 Cooperación al Desarrollo y demandas étnicas en los Andes Ecuatorianos. Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo (Quito: FLACSO-Ecuador / Universitat de Lleida / GIEDEM).

Bretón, Víctor 2002. "Algunas consideraciones críticas desde los andes ecuatorianos" en Capital social, etnicidad y desarrollo Revista Memoria. No. 166.

Burbano de Lara, Felipe 2003. "El nacimiento de un nuevo sujeto político". En Revista Iconos. No. 15. Quito: Flacso, Sede Ecuador.

Cachimuel, Gabriel, Rocío Sotelo, Agustín Rueda y Fernando Ruiz [2004]. Imbakuchamanta Uksha Allpakunapak Kawsay. Vida en los páramos de Imbakucha. Proyecto Muyuyay – Germinar. Otavalo: Centro de Estudios Pluriculturales (CEPCU) – Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) – Big lottery.

Calderón, Fernando 1991. Hacia un Nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis sociopolíticas y un corolario. Santiago de Chile: CLACSO.

Cameron, John 2003. Municipal democratization and Rural Development in Highland Ecuador. En L. North y J. D. Cameron (eds.) 2003. Rural Progress, Rural Decay: Neoliberal Adjustment Policies and Local Initiatives. Kumarian Press.

- Campana, Florencia, Mary García y Edith Fernández – Baca [2000]. “Capital social y coaliciones de persuasión: un ejemplo de Ecuador”. Quito: IEE – Terranueva – Grupo Yanapi, Iowa. Inédito.
- Campana, Florencia, Mary García 2000. “La toma de decisiones en el manejo del agua en las comunidades campesinas de Cotacachi – Ecuador”. Ponencia presentada al Seminario Internacional La nueva ruralidad en América latina, mesa de trabajo sobre Desarrollo rural y medio ambiente. HPI / IEE / Terranueva / Proyecto SAN-REM. Bogotá. Agosto. Inédito.
- Carrasco, Hernán 1993 “Democratización de los poderes locales y levantamiento indígena” En J. Almeida, et. al. Sismo Étnico en el Ecuador. Varias perspectivas. Quito: CEDIME / Abya-Yala.
- Carroll, Thomas (ed.) 2002. Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento organizativo de las federaciones campesinas – indígenas en la sierra ecuatoriana. Quito: Soka University of America / The World Bank Group / PRODEPINE / OXFAM / Heifer International.
- CEPAL 2002. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL 2004. Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL 2004a. Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cervonne, Emma, Alicia Garcés, Sissy Larrea, Abelina Morocho, Mercedes Prieto, Nely Shiguango, Berta Tapuy y Dolores Yangol 1998. Mujeres contrarriente: voces de líderes indígenas. Quito: CEPLAES.
- Chiriboga, Manuel 1985. Formas tradicionales de organización social y actividad económica en el medio indígena. En VV.AA. Del indigenismo a las organizaciones indígenas. Quito: Abya -Yala. Colección Ethnos.
- Chiriboga, Manuel 1986. Crisis económica y movimiento campesino e indígena en Ecuador. En L. Verdesoto (comp.). Movimientos Sociales en el Ecuador. 2da ed. Quito: CLACSO/CAAP/CEDIME/IEE/CEPLAES/ILDIS/CIUDAD.
- Chiriboga, Manuel 1995. Las ONGs y el desarrollo rural en los países andinos: dilemas y desafíos. En Ecuador Debate. No. 35. Quito: CAAP. Agosto.
- Chiriboga, Manuel et. al. 1999. Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador. Quito: FEPP / Abya - Yala.
- Chiriboga, Manuel 2005. “Síntesis para Discusión 2. Una Apretada síntesis de la Discusión realizada en Trujillo, Perú por el núcleo del Programa Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural”. Quito: Inédito. Agosto.
- Cicero, Tiziana 2003. Los “intermediarios buenos”: ideales teóricos, sobrevivencia y mercados. En Ecuador Debate. No. 60. Diciembre. Quito: CAAP.
- Comité Ambiental de Cotopaxi 2003. Intercambio, debate y seguimiento. Datos científicos para la conservación de Cotopaxi. Serie Comité Ambiental de Cotopaxi 2. Latacunga: CAC.
- CONAIE, Consejo de Gobierno 1994. Proyecto Político de la CONAIE. Texto aprobado por el IV Congreso de la CONAIE. Quito: CONAIE.



Consejo Intersectorial de Gestión Ambiental y Manejo de Recursos Naturales. Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi 2004. "Plan Estratégico 2004". Cotacachi. Inédito. 46 pp.

Corral, Jorge y Luis Corral 2005. "Desarrollo Local Humano Sustentable: una deconstrucción crítica de su concepto: alcances de las propuestas y prácticas de los gobiernos locales indígenas de Saquisilí (1996-2004) y Cotopaxi (2000-2004)". Quito. Documento preparado para Heifer – Ecuador. Inédito.

CPME. Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas s.f., "Aprendiendo de nuestras luchas para defender nuestros derechos". [Quito]: inédito.

Cueva, Agustín y Alain Dubly 1967. Diagnóstico socio-económico de la integración del medio rural de la Provincia de Cotopaxi. Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación..

Cueva, Agustín 1980. El proceso de dominación política en Ecuador. Quito: Editorial Alberto Crespo.

Cuvi, María, et al 2000. "Discursos sobre género y ruralidad en el Ecuador: la década de 1990". [Quito]: inédito.

Dávalos, Pablo (comp.) 2001. Yuyari-nakuy. "Digamos lo que somos antes que otros nos den diciendo lo que no somos". Una minga de ideas. Quito: Abya – Yala / Instituto Científico de Culturas Indígenas ICCI, Amauta Runacunapac Yachay, ARY.

Dávalos, Pablo 2003. Plurinacionalidad y poder político en el movimiento indígena ecuatoriano. En Observatorio Social de América Latina. N° 9. Buenos Aires: CLACSO. Enero.

Dávalos, Pablo 2002 "Movimiento indígena ecuatoriano: construcción política y epistémica" Mss.

Deere, Carmen Diana y Magdalena León 1999. Género y Derechos a la Tierra en Ecuador. En CONAMU. Género y Derechos de las Mujeres a la tierra en el Ecuador. Quito: CONAMU.

Deere, Carmen Diana y Magdalena León 2000. Género, propiedad y empoderamiento. Tierra, Estado y Mercado en América latina. Bogotá: Tercer Mundo Editores / Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas.

De Ferranti, David et al 2003. Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History? Washington D.C.: World Bank.

Degregori, Carlos Iván 1998. "Ethnicity and democratic governability in Latin America: reflections from two central Andean countries". En F. Agüero y J. Stark (eds.). Fault lines of democracy in post transition. Florida: North South Center Press, Universidad de Miami.

Dubly, Alain 1990. Los poblados del Ecuador. Estudio geográfico. Quito: Corporación Editora Nacional. Biblioteca de Ciencias Sociales 26.

Dubly, Alan y Alicia Granda 1991. Desalojos y Despojos (los conflictos agrarios en Ecuador 1983-1990). Quito: El Conejo – CEDHU.

Universidad Politécnica Salesiana 2004. Monografías: realidad nacional: Cotopaxi - Latacunga 2004. Latacunga: UPS.

ECOCIENCIA – SIPAE 2005. "Dinámicas y modificación de las condiciones agro – ecológicas en la provincia de Cotopaxi". Quito: Inédito. Mayo.

- ECUARUNARI (1998). Historia de la nacionalidad y los pueblos quichuas del Ecuador. Quito: ECUARUNARI.
- Egas, José 2003. "Situación actual de la estructura política en la comunidad indígena de la zona andina de Cotacachi". Quito: Inédito. Informe de trabajo de campo, Antropología, PUCE. Enero.
- Eguiguren, Amparo 1995 "La teoría de la práctica aplicada a la interpretación del desarrollo rural: El caso de la UNO-CANC". Quito: Tesis de maestría en antropología de FLACSO. Inédito.
- Encalada, Andrea C. y Christian Martínez 2005. "Evaluación Ecológica de Paisaje de la Provincia de Cotopaxi". (Versión Preliminar). Quito. Programa para la Conservación de la Biodiversidad, Páramos y otros Ecosistemas Frágiles del Ecuador (CBP). ECOCIENCIA. Marzo.
- Escobar, Arturo 1994. Encountering Development. The Making and Unmaking of the Thirld World. Princeton University Press.
- Ferraro, Emilia 2004. Reciprocidad, don y deuda. Relaciones y formas de intercambio en los Andes ecuatorianos. La comunidad de Pesillo. Quito: FLACSO / Abya-Yala.
- Field, Leonard, 2000. Aspectos políticos – sociales del manejo de los recursos naturales en la cordillera occidental de las Provincias de Cotopaxi y Tungurahua. En L. Martínez. Estudios Rurales. Antología de Ciencias Sociales. Quito: FLACSO.
- Flora, Gabriela Catalina 1998. "Migración cicular y adscripción comunitaria en las comunidades indígenas de la sierra de Cotacachi, Ecuador". Tesis presentada a la Facultad de Graduados de la Universidad de Georgia, Atheus, Georgia.
- Frank, Jonás 2003. "Descentralización". En: Fretes Cibils, Vivente, Giugale, Marcelo y López-Cálix, José (Editores). Ecuador: Una Agenda Económica y Social del Nuevo Milenio. Bogotá: Banco Mundial-Alfaomega.
- FUNDAGRO 1996. "Regularización de tenencia de tierras y aguas". Quito: Informe final de consultoría. Inédito. Diciembre.
- García, Fernando [2002]. "La imaginación de lo nacional en tiempos de dolarización y crisis: nuevas estrategias de representación del movimiento indígena ecuatoriano". Quito: Mss. Flacso, sede Ecuador.
- García, Mary 1998. "La UNORCAC: proceso organizativo y gestión". Quito. Inédito.
- García, Mary 2002. Proceso organizativo y gestión en la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (UNORCAC). En T. Carroll (ed.). Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento organizativo de las federaciones campesinas – indígenas en la sierra ecuatoriana. Quito: Soka University of America / The World Bank Group / PRODEPINE / OXFAM / Heifer International.
- García Linera, Álvaro 2005. Estado Multinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indias. La Paz: Editorial Malatesta. Serie ... Y la nave va.
- Gohn, Maria da Glória 2000. Teoría dos movimentos sociais. São Paulo: Loyola.
- Gramsci, Antonio 1977 [1926]. Algunos temas de la cuestión meridional. En A. Gramsci. Escritos políticos 1917 – 1937. México: Siglo XXI. Cuadernos Pasado y Presente.

- Gramsci, Antonio 1971. La política y el Estado moderno. Barcelona: Editorial Península.
- Granda, Alicia 2005. Comunidades creativas: Proyectos alternativos de las organizaciones de Cotacachi. Quito: CEDHU – Comité de Gestión Ambiental, AUC.
- Grey Postero 2005. Movimientos indígenas bolivianos: articulaciones y fragmentaciones en la búsqueda del multiculturalismo. En N. Grey Postero y L. Zamosc (eds.). La lucha por los derechos indígenas en América latina. Quito: Abya – Yala.
- Grey Postero, Nancy y León Zamosc (eds.) 2005. La lucha por los derechos indígenas en América latina. Quito: Abya – Yala.
- Grey Postero, Nancy y León Zamosc 2005. La batalla de la cuestión indígena en América latina. En N. Grey Postero y L. Zamosc (eds.). La lucha por los derechos indígenas en América latina. Quito: Abya – Yala.
- Grimoud, Laurence 1999. “Sistematización del proceso de participación ciudadana en Cotacachi”. Quito: Inédito. IEE.
- Guerrero, Andrés 1991. La semántica de la dominación: el concierto de indios. Quito: Ediciones Libri Mundi.
- Guerrero, Andrés 1993. La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. De sujetos-indios a ciudadanos-étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990. En J. Almeida, et. al. Sismo Étnico en el Ecuador. Varias perspectivas. Quito: CEDIME / Abya-Yala.
- Guerrero, Andrés (comp.) 2000. Antología de las Ciencias Sociales. Etnicidades. Quito: FLACSO/ILDIS.
- Guerrero, Fernando 1999. La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi. En M. Hidalgo et. al. Ciudadanías Emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local / Abya – Yala.
- Guerrero, Fernando y Pablo Ospina 2003. El poder de la comunidad. Movimiento indígena y ajuste estructural en los andes ecuatorianos. Buenos Aires: CLACSO. Colección Becas de Investigación
- HCPC. Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi 2004 [2002]. Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi. 2da ed. [Latacunga]: HCPC / MICC / APN / IEE / CONAIE / Cruz Roja / FUNDEAL / Heifer Ecuador / Plan / PRODEPINE / Swissaid / Ecociencia.
- HCPC. Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi 2005. “Plan Estratégico Institucional. Gobierno Provincial de Cotopaxi. P.E.I.”. Latacunga: Inédito. Mayo. (Elaborado con el apoyo técnico del IEE y Ecociencia).
- HCPC. Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi 2005a. Ordenanza que establece las Políticas Ambientales Seccionales de la Provincia de Cotopaxi. [Latacunga]: HCPC / Ecociencia / IEE / Embajada Real de los Países Bajos.
- HCPC. Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi 1996-2004. “Partidas presupuestarias de ingresos y egresos”. Latacunga. Inédito.
- Heifer Project International [Marjorie Viera] 2004. “Agroecología y globalización: Estrategias productivas y organizativas de San Isidro como experiencia piloto entre las comunidades de la UOPICJJ. Sistematización de la Unión de Organizaciones y Pueblos Indígenas de Jatun Juigua,

- Pujilí". Encuentro Andino de Agroecología. Cumbayá, 3-7 de mayo. Quito: Fundación Heifer – Ecuador. Inédito.
- Heifer Project International 2004. "Estos wambras qué saben para enseñar...": El papel del PAFOREST en la construcción del Manejo Sustentable de los Recursos Naturales en la UNOCANC. Sistematización del Programa Agroforestal de la Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi. Planchaloma". Encuentro Andino de Agroecología. Cumbayá, 3-7 de mayo. Quito: Fundación Heifer – Ecuador. Inédito.
- Hernández, J., M. Aráuz, B. Rodríguez, L. Bejarano 2000. 21 de enero. La vorágine que acabó con Mahuad. Quito: El Comercio.
- Hernández, Katty y Marcelo Naranjo 2005. "Balance crítico de los gobiernos locales alternativos. Estudios de caso: Guamate, Cotacachi y Otavalo". Quito: Intercooperation – Instituto de Estudios Ecuatorianos. Inédito. Noviembre.
- Hernández, Virgilio 2002. Democracia, crisis política y elecciones 2002. En Iconos. No. 14. Quito: FLACSO.
- Herrera, Stalin 2004 "Proceso de construcción de la identidad política del movimiento indígena ecuatoriano". Quito: CLACSO IEE. Inédito.
- Hidalgo, Mauro et. al. 1999. Ciudadanías Emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local / Abya – Yala.
- Hobsbawm, Eric 2002 [1983]. Introducción: la invención de la tradición. En E. Hobsbawm y T. Ranger (eds.). La invención de la tradición. O. Rodríguez (trad.). Barcelona: Crítica. Colección Libros de Historia.
- Ibarra, Hernán y Pablo Ospina 1994. Cambios Agrarios y Tenencia de la Tierra en Cotopaxi. Quito: Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio.
- Ibarra, Hernán 1997. "Participación política indígena y cambios en el poder local". Quito: Inédito. Informe de consultoría para IBIS - Dinamarca.
- Ibarra, Hernán 1999 "Intelectuales y discursos indígenas en la construcción de la identidad indígena en el Ecuador". Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Ibarra, Hernán 2001 "Movimientos étnicos y redefinición de las relaciones indígenas – Estado en Ecuador y México". Inédito
- Ibarra, Hernán 2004. La comunidad campesino – indígena como sujeto socio – territorial. En Ecuador Debate. No. 63. Diciembre. Quito: CAAP.
- Jessop, Bob 1999 [1993]. Corporatism and Syndicalism. En R. Goodin y Ph. Pettit (eds.). A Companion to Contemporary Political Philosophy. Reimp. Oxford – Malden: Blackwell Publishers. Blackwell Companions to Philosophy.
- Jijón, Víctor Hugo (ed.) 1999. Boletín El Churo. Informativo del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País. Quito: Zona Creativa.
- Korovkin, Tanya 2002. Comunidades indígenas, economía del mercado y democracia en los Andes ecuatorianos. Quito: CEDIME – IFEA – Abya – Yala.
- Landa, Ladislao 2004. Waqamuwanku haykumuyku. Nos llaman y entramos. Los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Estudios de la sociedad rural, 27.

- Larrea Castelo, Sissy 2004. "El tema ambiental y las demandas de género de la población rural en las acciones y políticas locales de Cotacachi. Un estudio de caso de ambiente, cultura y género en el espacio local". Quito: Tesis de Maestría. Estudios de Genero. FLACSO. Inédito. Junio. Borrador.
- Larrea Castelo, Sissy 2005. "Estudio para la transversalización de criterios de género en la gestión ambiental del cantón Cotacachi". Quito: Informe Final para el CONAMU. Inédito. Mayo.
- Larrea Maldonado, Ana María 2004. "Los desafíos del proceso de democratización en Cotopaxi". Quito: Inédito. Monografía Final previa a la obtención del título de especialista en Gestión y Desarrollo Local. Universidad Andina Simón Bolívar. Curso de Especialización Superior. Desarrollo y Gestión Local. Febrero. [Publicado posteriormente en M. Unda (org.) 2005. Experiencias en gestión y desarrollo local. Quito: Ciudad, Universidad Andina Simón Bolívar, EED.]
- Larrea, Carlos, Carrasco, Fernando, Viedma, Noemí y Cervantes, Xavier 1999. Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador: Jerarquización y Tipología. Quito: ODEPLAN.
- Larrea, Carlos 2004. Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador. Quito: FLACSO-ILDIS-IEE-Abyayala.
- Larrea, Carlos 2005. Poverty, Food Poverty and Malnutrition Regression Models for Ecuador. [www.ecuamapalimentaria.info](http://www.ecuamapalimentaria.info).
- Larrea Maldonado, Carlos 2006. "Crisis, Descentralización y Desarrollo Local en el Ecuador: 1990-2001". Quito: documento para el IEE – RIMISP. Inédito.
- Larrea, Carlos 2006a. Hacia una Historia Ecológica del Ecuador. Quito: CEN-Ecociencia.
- Larrea Maldonado, Fernando (Coordinador), Katty Hernández B., Mary García, Alvaro Cobo, Elizabeth Arauz 2002. "Documento síntesis de las capacidades organizativas de 30 organizaciones indígenas y afroecuatorianas". Documento preparado por Heifer - Ecuador para PRODEPINE, Proyecto de Medición de las Capacidades Institucionales de las Entidades Ejecutoras del PRODEPINE. Quito: Inédito. Mayo.
- Lentz, Carola 1997 [1988]. Migración e identidad étnica. La transformación histórica de una comunidad indígena de la sierra ecuatoriana. Postfacio A. Guerrero. B. Pedersen (trad.). Quito: Abya – Yala.
- León, Jorge 1994. De campesinos a ciudadanos diferentes. El levantamiento indígena. Quito: Centro de Investigaciones de los Movimientos Sociales del Ecuador.
- Maldonado, Paola 2004. "Sistema de información y monitoreo socio - ambiental de Cotopaxi: una herramienta para el desarrollo local". Documento elaborado en el curso *Desarrollo Local con énfasis en la gestión de recursos naturales* del Consorcio CAMAREN / IEE. Quito. Inédito.
- Martínez, Luciano 1998. Comunidades y tierra en el Ecuador. En Ecuador Debate. No. 45. Diciembre. Quito: CAAP.
- Martínez, Luciano 2002. Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano. En Ecuador Debate No. 55. Quito: CAAP. Abril.
- Martínez, Luciano 2002a. El capital social en la TUCAYTA (Tucuy Cañar Aiilucuc-

- napac Tantanacuy). En T. Carroll (ed.). Construyendo capacidades colectivas. Fortalecimiento organizativo de las federaciones campesinas – indígenas en la sierra ecuatoriana. Quito: Soka University of America / The World Bank Group / PRODEPINE / OXFAM / Heifer International.
- Martínez Novo, Carmen 2004. Los misioneros salesianos y el movimiento indígena de Cotopaxi, 1970 – 2004. En Ecuador Debate. No. 63. Diciembre. Quito: CAAP.
- Mauss, Marcel 1983 [1924]. Essai sur le don, forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques. En Sociologie et Anthropologie. París: PUF.
- Mayorga, Magdalena 2005. Metodología de reinterpretación de diagnósticos de sistemas agropecuarios. Quito: FAO-CIMUF.
- Meyers, Rodica 2005. Cotacachi. Manual Presupuesto Participativo. Quito: DED, Municipio de Cotacachi, ALAS 21, Inwent.
- MICC (Consejo de Gobierno) 2002. Reglamento de Participación Electoral del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País. Cotopaxi. Latacunga: MICC / Pachakutik – Cotopaxi / IEE / APN.
- Ministerio de Economía y Finanzas y GTZ 2004. Información de las finanzas de los gobiernos seccionales autónomos. Quito: GTZ/MEF. Diciembre.
- Montaño, Sonia 1997. Mujeres, cultura y poder local En Cuaderno de Desarrollo Local. No. 26. Quito: IULA/CELCA-DEL-USAID.
- Moreano, Alejandro 1983. La Tautología del Poder y el Lenguaje del Pueblo. En Ecuador: Presente y Futuro. Quito: El Conejo.
- Moreano, Alejandro 1993. El movimiento indio y el Estado multinacional. En E. Albán et al. Los indios y el Estado país. Pluriculturalidad y multiétnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate. Quito: Abya Yala.
- Mouriaux, René y Bérout, Sophie 2000. Para una definición del concepto de “movimiento social”. En Observatorio Social de América Latina. N° 1. Buenos Aires: CLACSO. Junio.
- MUPP-NP 2005. “Documento sobre la estrategia y táctica. Líneas políticas para el período”. Documento preparado para el IV Congreso Nacional del MUPP-NP. Ambato: inédito.
- Municipio de Cotacachi 1997. Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi. Cotacachi: Ilustre Municipalidad de Cotacachi.
- Municipio de Cotacachi 2005. Plan Cantonal de Salud de Cotacachi. Un proyecto de vida y desarrollo humano “Mushuk Ali Kawsaimanta”. Cotacachi: Municipio de Cotacachi / AUC / Ministerio de Salud Pública / CIS.
- Negri, Antonio 1994. El poder constituyente: Ensayo sobre las alternativas de la modernidad. Madrid: Prodhufi.
- Neveu, Erik 2000 [1996]. Sociología de los Movimientos Sociales. 2da ed. Corregida y aumentada. M. T. Jiménez (trad.). Quito: Abya – Yala.
- North, Liisa L. y John D. Cameron (eds.) 2003. Rural Progress, Rural Decay: Neo-liberal Adjustment Policies and Local Initiatives. Kumarian Press.

- Ortiz Crespo, Santiago 2004. Cotacachi. Una apuesta por la democracia participativa. Quito: FLACSO.
- Ortiz Crespo, Santiago 2006. "Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y del Gobierno Provincial de Cotopaxi. Informe Etnográfico Cotacachi". Documento preparado para el Instituto de Estudios Ecuatorianos. Quito: Inédito. Enero.
- Ortiz, Santiago 2006a. "Una manera de ser indios en la modernidad: costumbres y turismo en Cotacachi". Quito. Documento para FLACSO, Ciclo Doctoral. Inédito.
- Ortiz, Pablo 1997. Globalización y conflictos socioambientales: aproximación comparativa en torno a actores, estrategias y escenarios. Quito: FIPP / Manaroc / Abya - Yala.
- Ospina, Pablo, Alejandra Santillana, Hugo Barber, Carlos Larrea y Victoria Moreno 2005. "Análisis descriptivo de resultados de la encuesta sobre opinión pública sobre logros y debilidades del proceso participativo en Cotacachi". Quito - Cotacachi: Inédito. Octubre.
- Ospina, Pablo, Alejandra Santillana, Hugo Barber, Hernán Ulloa, Rosario Villavicencio, Carlos Larrea y Victoria Moreno 2005a. "Análisis descriptivo de resultados de la encuesta sobre opinión pública sobre logros y debilidades del proceso participativo en Cotopaxi". Quito - Latacunga: Inédito. Diciembre.
- Patrinos, Harry y Hall, Gillette (eds.) 2005. Indigenous Peoples and Human Development in Latin America (1994-2004). New York: Macmillan.
- Paulson, Susan 1996. Familias que no conyugan e identidades que no conjugan: la vida en Mizque. En S. Rivera Cusicanqui (comp.). Ser mujer indígena, chola o birlocha en la Bolivia Postcolonial de los años 90. La Paz: Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales.
- Platt, Tristan 1982. Estado Boliviano y Ayllu andino. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Poeschel, Úrsula 1986. La mujer salasaca: su situación en una época de reestructuración económica-cultural. Quito: Abya - Yala.
- Poulantzas, Nicos 1980. Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. México: Siglo XXI.
- Prieto, Mercedes 1998. "El liderazgo de las mujeres indígenas: teniendo puentes entre género y etnia". En Cervonne, Emma, Alicia Garcés, Sissy Larrea, Abelina Moroch, Mercedes Prieto, Nely Shiguango, Berta Tapuy y Dolores Yangol. Mujeres contracorriente: voces de líderes indígenas. Quito: CEPLAES.
- PRODECO 2005. "Proyecto de Desarrollo Rural en la Provincia de Cotopaxi". Latacunga, Comisión Europea - CODENPE. Presentación en Power Point.
- Quiroz Martín, Teresa 1997. Descentralización, políticas e iniciativas hacia la igualdad de género. En Cuaderno de Desarrollo Local. No. 26. Quito: IULA / CELCA-DEL - USAID.
- Ramón, Galo 1998 "Nuevos avances en la propuesta del país plurinacional" en <http://alainet.org/active/974&lang=es>. Reyes, Ariadna, Rocío Rosero, Donata Von Sigsfeld y Angel Tibán 2003. Lectura indígena y campesina del desarrollo local

rural. Latacunga: PRODECO / Comisión Europea / CODENPE.

Reyes, Ximena y Ximena Rodríguez 2005. "Análisis espacial de indicadores sociales relacionados con la integridad ecológica en la provincia de Cotopaxi". Monografía para el Curso IEE – CAMAREN – Eco-ciencia sobre Gestión Local y Manejo de Recursos Naturales. Inédito. Octubre. Versión preliminar.

RIMISP 2004. "Marco Conceptual para el Programa Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural". Santiago. Inédito.

Rivera, Freddy 1989. Elecciones de enero 1988 y participación indígena. En Ecuador Debate. No. 17 Quito: CAAP.

Rivera Cusicanqui, Silvia (comp.) 1996. Ser mujer indígena, chola o birlocha en la Bolivia Postcolonial de los años 90. La Paz: Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales.

Rodó, Andrea 1992. Mujeres y Municipios: un espacio para la participación y democratización barrial en Chile. En Cuaderno de Desarrollo Local. No. 10. Quito: IULA/CELCADEL-USAID.

Rosero, Fernando 1990. Levantamiento indígena: tierra y precios. Quito: CEDIS.

Saint – Upéry, Marc 2001. El movimiento indígena ecuatoriano y la política del reconocimiento. En Iconos. Revista de la FLACSO – Sede Ecuador. No. 10. Quito. Abril.

Saltos, Napoleón 2002 . Desmitificación de las lecturas etnicistas del Movimiento Indígena. En Revista La Fogata, la izquierda debate. <http://www.lafogata.org>

Sánchez-Parga, José 2002. Crisis en torno

al Quilotoa: mujer, cultura y comunidad. Quito: CAAP. Serie Estudios y Análisis.

Sánchez-Parga, José 2005. Educación indígena en Cotopaxi. Avances políticos y deudas pedagógicas. Quito: CAAP / PRODECO / SEIC.

Santana, Roberto 1995 [1992]. ¿Ciudadanos en la etnicidad? Los Indios en la política o la política de los Indios. F. Moscoso (trad.) Quito: Abya – Yala. Colección Biblioteca Abya – Yala, 19.

Santana, Roberto 2004 Cuando las elites dirigentes giran en redondo: el caso de los liderazgos indígenas en Ecuador. En Ecuador Debate. No. 61. Abril. Quito: CAAP.

Santillana Alejandra 2005. "Informe de trabajo de campo etnográfico en las comunidades andinas de Cotacachi afiliadas a la UNORCAC". Mayo – agosto. Inédito.

Shanin, Teodor (ed.) 1971. Campesinos y sociedades campesinas. Trad. E. Suárez. Iera. Ed. en español. México: Fondo de Cultura Económica. Lecturas 29.

Shanin, Teodor 1983. La clase incómoda. Sociología política del campesinado en una sociedad en desarrollo (Rusia 1910-1925) Trad. F. Andrade. Madrid: Alianza Editorial.

Schmitter, Philippe 1974. Still the century of corporatism? En Review of Politics. No. 36.

Schmitter, Philippe 1992. Teoría del neocorporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter. R. Morán (trad.). México: Universidad de Guadalajara.

Tibán, Lourdes 2001. "El proyecto de mujeres de la UNOCAM: una iniciativa para el desarrollo local". En P. Dávalos (comp.). Yuyarinakuy. "Digamos lo que



somos antes que otros nos den diciendo lo que no somos'. Una minga de ideas. Quito: Abya – Yala / Instituto Científico de Culturas Indígenas ICCI, Amauta Runacunapac Yachay, ARY.

Tibán, Lourdes, Raúl Ilaquiche y Eloy Alfaro (comps.) 2003. Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC). Cotopaxi Markamanta Runakunapak Jatun Kuyurimuy. Historia y proceso organizativo. Latacunga: MICC.

Tobar; Guadalupe 2004. Sistemas de producción y sub – programa de asesoría técnica y empresarial en la zona de intervención del cantón Salcedo – Cotopaxi. Quito: Consejo Nacional de las Mujeres.

Torres, Víctor Hugo 1999. Guamoto: el proceso indígena de gobierno municipal participativo. En M. Hidalgo et. al. Ciudadanías Emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local / Abya – Yala.

Torres, Víctor Hugo 2001. ¿Los municipios son agentes del cambio social? Reflexiones en torno al capital social y el desarrollo local en Ecuador. En A. Bebbington y V. H. Torres (editores) Capital Social en los Andes. Quito: COMUNIDEC y Abya-Yala.

Torres, Víctor Hugo 2004. “La gobernabilidad territorial y los movimientos sociales rurales en la subregión andina. Un estudio exploratorio del movimiento indígena en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador”. Quito: COMUNIDEC / RIMISP. Inédito. Septiembre.

Torres, Víctor Hugo 2004a. Sistematización de las Experiencias de Desarrollo Local y Manejo de Recursos Naturales en el Ecuador. En M. Argüello, Fabricio

Guamán, Víctor Hugo Torres y Hernán Valencia. Introducción al Desarrollo Local Sustentable. Módulo 1 del Curso Desarrollo Local con énfasis en la gestión de los Recursos Naturales. Quito: CAMAREN. Ecociencia, Centro de Investigaciones Ciudad, Comunidec.

Ulloa, Hernán 2004. “Sistematización de resultados de la Convención Ambiental “Cotopaxi en minga.” Latacunga 10 y 11 abril 2003, organizado por el H. Consejo Provincial de Cotopaxi”. Latacunga. Inédito. 55 pp.

UNORCAC 1996. “Autodiagnóstico de la UNORCAC, FENOC-I”. [Cotacachi] Inédito. Julio.

UNORCAC 1998. “Plan estratégico de la UNORCAC, una visión del futuro”. Cotacachi: UNORCAC. Inédito.

UNORCAC 1999. “Plan de Desarrollo Local de la parroquia de San Francisco”. UNORCAC- COTACACHI. Mayo. Inédito.

UNORCAC 1999a. “Plan de Desarrollo Local de la parroquia de Quiroga”. UNORCAC- COTACACHI. Mayo. Inédito.

[UNORCAC] 1999. “Taller de autodiagnóstico de la parroquia de San Francisco”. Cotacachi. Centro de Capacitación Jambi Mascaric. 14 de febrero.

[UNORCAC] 1999. “Taller de autodiagnóstico de la parroquia de Quiroga”. Cotacachi. Centro Cívico de Quiroga. 13 de febrero.

UNORCAC 2005. “Aplicación de un sistema de información geográfica al territorio de la UNORCAC”. Inédito.

Vallejo, María Fernanda 2000. El plan par-

participativo de desarrollo del cantón Saquisilí: sistematización de la experiencia. En "Sistematización de experiencias innovadoras de desarrollo local". Instituto de Estudios Ecuatorianos. Grupo Democracia y Desarrollo Local. Consultoría para ODEPLAN, Proyecto BID 900. Quito. Enero. Inédito.

Vallejo, María Fernanda 2005. "Espacio y poder en tres organizaciones de los Andes de Cotopaxi". Quito: Inédito. Marzo.

Vallejo, María Fernanda 2005a. "Análisis de procesos: UNOCANC, Jatarishun, UOPICJJ, UCOIC". Quito: Inédito. 15 pp.

Varese, Stefano 1996. Parroquianismo y globalización. Las Etnicidades Indígenas ante el Tercer Milenio. En S. Varese (Coord.). Pueblos indios, soberanía y globalismo. Quito: Abya-Yala.

Viera C., Marjorie 2003. "Procesos de ocupación del espacio y lineamientos de gestión en el páramo del Cantón Saquisilí, provincia de Cotopaxi". Latacunga: documento inédito preparado para CAMAREN - IEE. Diciembre.

[Viera C., Marjorie] 2004. "Estudio de sistemas de producción, Cantón Cotacachi, Organización UNORCAC". Quito: Inédito.

Vinueza, Amanda y Patricia Miranda 2005. "La transición hacia un gobierno alternativo con énfasis en la aplicación de los objetivos del Plan de Desarrollo Participativo de Cotopaxi (1996 - 2004)". Monografía final para el sistema de capaci-

tación en el manejo de los recursos renovables, Consorcio CAMAREN. Latacunga y Quito: IEE. Inédito. Diciembre.

Virno, Paolo 2003. Gramática de la multitud. Para un análisis de las formas de vida contemporáneas. Madrid: Traficantes de Sueños.

Weismantel, Mary 1994 [1988]. Alimentación, género y pobreza en los Andes ecuatorianos. Traducción del inglés. Quito: Abya - Yala.

Weismantel, Mary 2001. Práctica: vida en la cocina. En G. Herrera (comp.). Antología de las Ciencias Sociales. Estudios de Género. Quito: FLACSO Ecuador - ILDIS.

Williamson, P. 1989. Corporatism in Perspective. Londres: Sage.

Word Bank, 2003. Ecuador: Poverty Assessment. Washington D.C.: Word Bank.

Zamosc, León. 1993. Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra ecuatoriana. En J. Almeida, et. al. 1993. Sismo Étnico en el Ecuador. Varias perspectivas. Quito: CEDIME / Abya-Yala.

Zamosc, León 2005. El movimiento indígena ecuatoriano: de la política de la influencia a la política del poder. En N. Grey Postero y L. Zamosc (eds.). La lucha por los derechos indígenas en América latina. Quito: Abya - Yala.

Zemelman, Hugo 1989. De la historia a la política. México: Siglo XXI / Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas.

*En las fisuras del poder*  
*Movimiento indígena, cambio social*  
*y gobiernos locales*

fue diseñado por Verónica Ávila (Activa Diseño Editorial),  
e impreso en los talleres de Imprimax, Quito-Ecuador,  
el mes de febrero de 2006.

Han pasado ya diez años desde que los indígenas optaron por participar orgánicamente en el sistema electoral ecuatoriano. Para sus organizaciones no se trataba simplemente de un cambio formal. Se pretendía que los gobiernos locales representados por indígenas tuvieran un sello propio en la gestión. Se apostó entonces por una gestión participativa que pudiera aportar a la construcción de un nuevo tipo de democracia en el país, que rebasara los límites de la construcción de obras físicas y pudiera convertirse en articuladora de procesos de desarrollo local. El presente trabajo es un esfuerzo para hacer un balance de estas experiencias de gestión local alternativa. La investigación se centró en dos localidades: la provincia de Cotopaxi, que inicia un proceso de gestión innovadora en el año 2000 y el cantón Cotacachi, en la provincia de Imbabura, una de las experiencias pioneras en el país. ¿Cuáles han sido los resultados de estos procesos? ¿Ha implicado un mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones de estas localidades? ¿Es posible emprender propuestas de desarrollo económico desde los gobiernos locales? ¿Cuánto se ha avanzado en este sentido? ¿Qué limitaciones se han encontrado? ¿Bajo qué perspectiva se ha trabajado el tema del desarrollo territorial? ¿Cuál ha sido la incidencia y la participación de los movimientos sociales en estas experiencias? ¿Cómo se articulan las propuestas locales con los planteamientos del movimiento indígena a escala nacional? ¿Cuáles son las potencialidades y los riesgos en relación a la participación, poder y representación de las mujeres en las experiencias de gestión local innovadora? ¿Qué demandas de género se han impulsado y satisfecho como parte de los procesos innovadoras? ¿Qué lugar han ocupado estas demandas? Son algunas de las preguntas que guiaron la presente investigación y cuyos resultados tenemos el agrado de presentar en este libro.

ISBN 9978 - 44 - 994 - 9



En las fisuras del poder  
Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales



Instituto de Estudios  
Ecuatorianos