

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) y coordinado por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (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) y coordinado por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (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

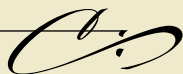
local participativa llevan adelante de manera de generar aprendizajes significativos a la luz de las propias experiencias. Esperamos que contribuyan a generar espacios de diálogo fecundo entre decisores políticos, académicos, investigadores y organizaciones sociales.

Ana María Larrea Maldonado
Directora del Instituto de Estudios Ecuatorianos

Glosario

AUC	Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi
CDG	Comité de Desarrollo y Gestión de la AUC
CODERECO	Corporación de Regantes de Cotopaxi
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CODENPE	Consejo de Desarrollo de los Pueblos Indígena y Negros
DECOIN	Defensa Ecológica de Intag
FENOCIN	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
HCPC	Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi
ID	Partido Izquierda Democrática
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola
MICC	Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi
MPD	Partido Movimiento Popular Democrático
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OSG	Organizaciones de Segundo Grado
PPDC	Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi
PRODECO	Proyecto de Desarrollo de Cotopaxi
TLC	Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos
UNOCANC	Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi
UNORCAC	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 específicas¹.

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

¹ 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 global². 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

² 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)³.

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

³ 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 Cotopaxi 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.

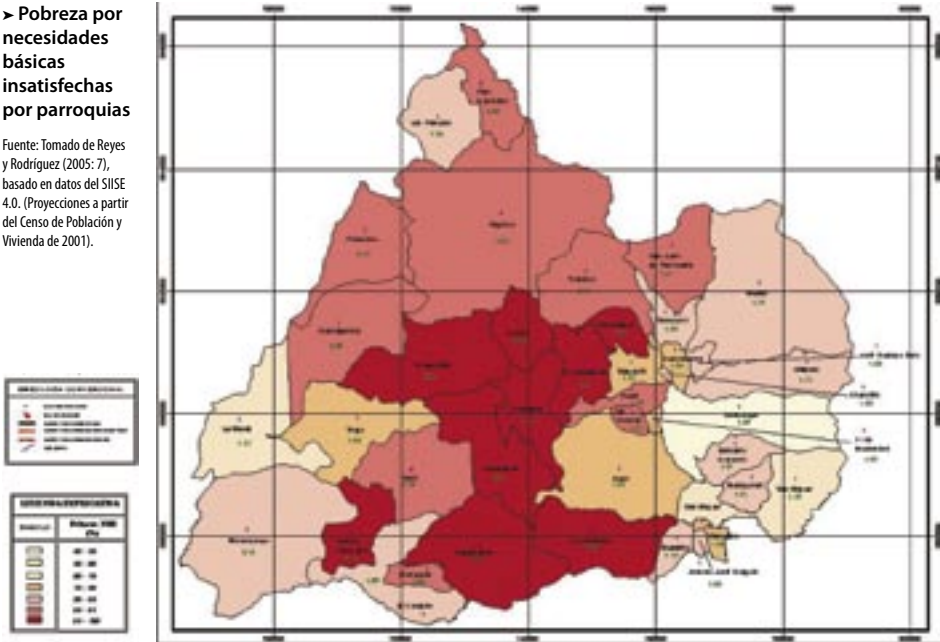
En ambas zonas el proceso de reforma agraria modificó tanto la tenencia de la tierra como las estructuras locales de poder. Mientras en Cotopaxi la afectación de tierras por juicios de reforma agraria fue fuerte en las zonas más altas del occidente y las haciendas se modernizaron en el valle central; 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
Total nacional	6.7	7.2	38.3	47.9	58.3	56.7

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 antes⁴. 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

⁴ 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 1978⁵. 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 Noboa⁶. 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.

⁵ Chiriboga (1985 y 1986), Ibarra (1997).

⁶ 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”⁷.

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

⁷ 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 hablado⁸

⁸ 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)⁹.

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

⁹ 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 atraso¹⁰. 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

¹⁰ 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 historia¹¹. 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

¹¹ 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 económica¹². 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?¹³

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

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

¹³ 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)¹⁴.

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 nacional¹⁵.

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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 apuntan¹⁶.

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.

¹⁶ 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 participación¹⁷, 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

¹⁷ 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 autoridad¹⁸. 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 consultas¹⁹. Hasta donde conocemos, no existen otras experiencias con niveles tan altos de institucionalización de las instancias de gobierno territorial en el Ecuador²⁰.

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

¹⁹ 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).

²⁰ 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 ecuménico²¹.

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

²¹ 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.

colectivos²². 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)²³. 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 especial²⁴. 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 entre 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.

²² “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).

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

²⁴ 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).

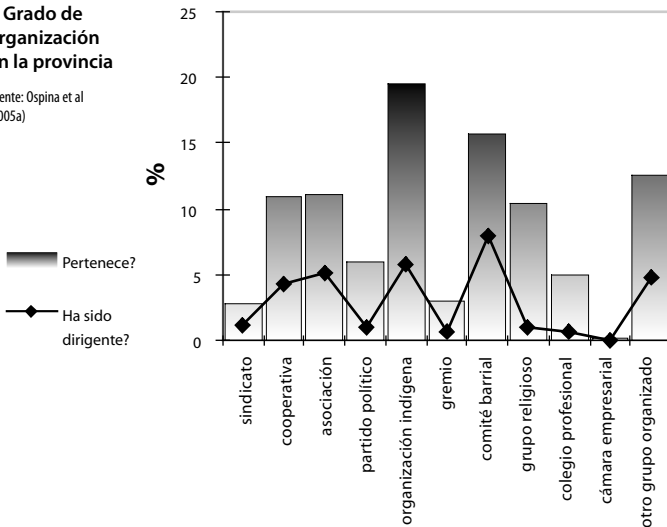
Allí donde funciona, la práctica democrática implica limitaciones adicionales. En las instancias participativas solo tienen representación las organizaciones, no los individuos. La encuesta de opinión realizada por nosotros en septiembre de 2005 en Cotacachi muestra que hasta el 10% de la población había 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 individual²⁵. 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 Cotacachi²⁶ 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

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

²⁶ 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 cambió²⁷. 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 multiplicarse²⁸.

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-

²⁷ Referencia en el documento 1.9 de la Bibliografía.

²⁸ 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 congregarse 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 nacionales²⁹. 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

²⁹ 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)*³⁰

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.

³⁰ 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.

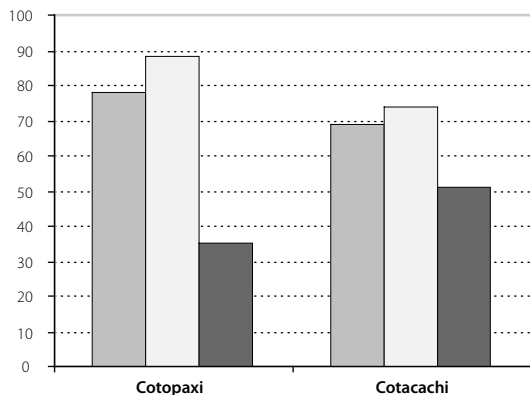
Respeto

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)³¹

- 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-

rre 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 interétnicas³². 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

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

³² 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 profesores³³. “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

³³ 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 Cuicocha³⁴. 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 étnico³⁵.

³⁴ 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”³⁶. 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 locales³⁷.

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

³⁵ 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).

³⁶ 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).

³⁷ 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 intercensal³⁸. 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

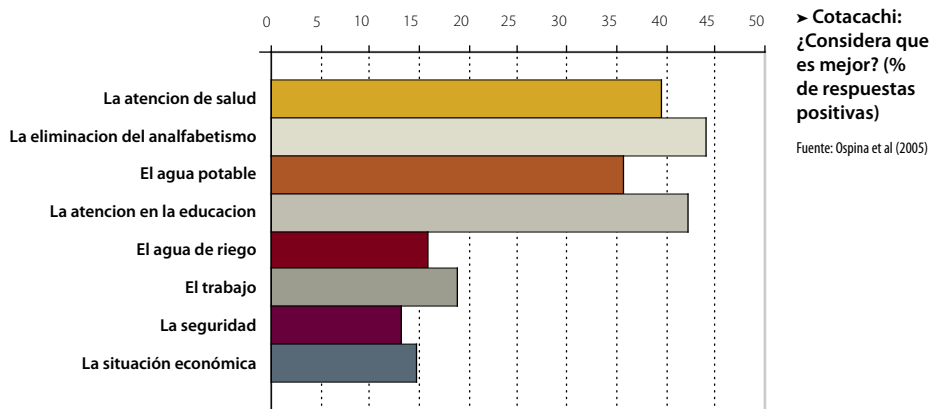
³⁸ Vale la pena recordar que el anterior período intercensal (1982 – 1990) coincidió con la “década perdida” del desarrollo en América latina. Es decir, que los avances sociales y económicos distan de ser alentadores.

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 dólares³⁹. 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.

³⁹ 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 visitantes⁴⁰. 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:

⁴⁰ 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 artesanal⁴¹ la agroecología y procesamiento de productos⁴² 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 respecto⁴³. 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

⁴¹ 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)

⁴² 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).

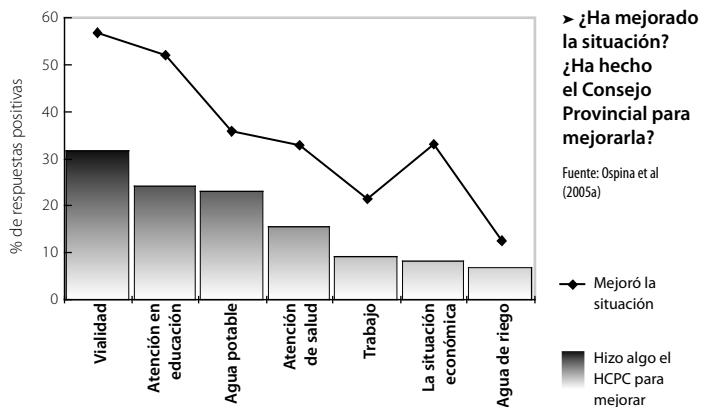
un proceso de diferenciación de las comunidades andinas en cuanto al acceso de los servicios de transporte, agua de riego o entubada (no hay agua potable), luz eléctrica, electrodomésticos. Lo cierto es que en aquellas comunidades donde existen albergues y proyectos productivos ligados al turismo, como 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 infraestructura⁴⁴.

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

⁴³ 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 recientes⁴⁵. 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,

⁴⁵ 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”*⁴⁶

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*⁴⁷

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*⁴⁸

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

⁴⁶ Documento 1.8 de la bibliografía.

⁴⁷ Documento 1.11 de la Bibliografía.

⁴⁸ 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 dentrado 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?”⁴⁹

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 proyectos⁵⁰. 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 familia⁵¹. Este aumento de la presencia

⁴⁹ Documento 1.8 de la bibliografía.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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 justo⁵². 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 reforzada⁵³.

⁵² 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.

⁵³ 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.

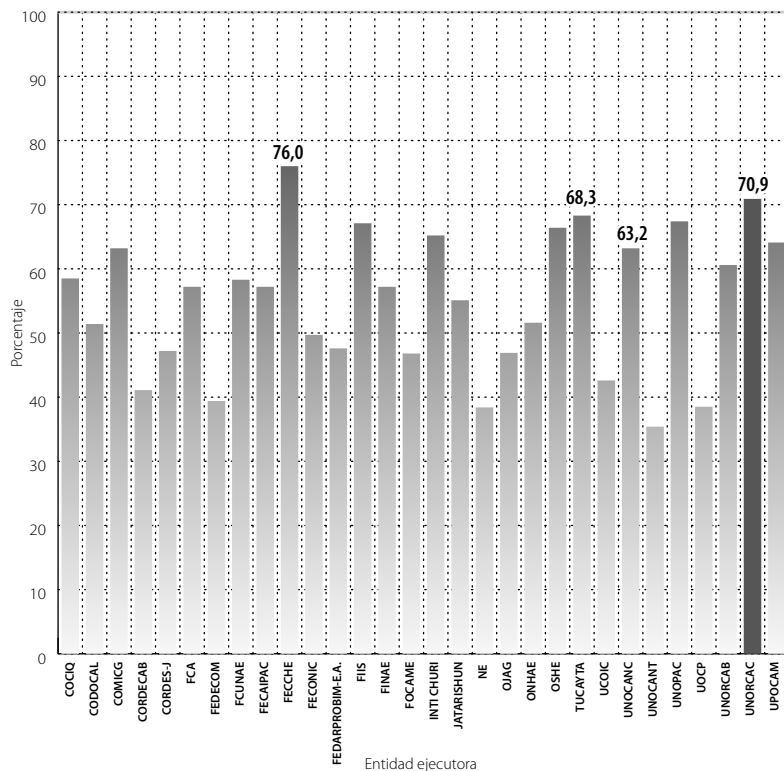
Pero esto no basta. Al inicio de la investigación suponíamos que las instancias democráticas de gobierno territorial, al fortalecer la capacidad coordinada y concentrada de nuevos actores locales, podían aumentar la eficiencia de políticas de desarrollo económico. ¿Por qué ha sido tan difícil? Hay que 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 económica⁵⁴.

► 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)



⁵⁴ 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.

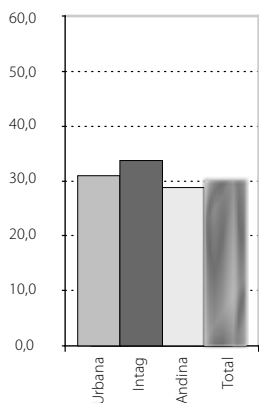
Teniendo como antecedente un largo proceso de transformaciones estructurales en el sector agrario, los indígenas participaron en una alianza con sectores de Intag y grupos medios progresistas urbanos. Esta alianza logró diseñar un proyecto democratizador que se expresa en el proceso participativo. Ese 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 menos⁵⁵. 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.

⁵⁵ 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).

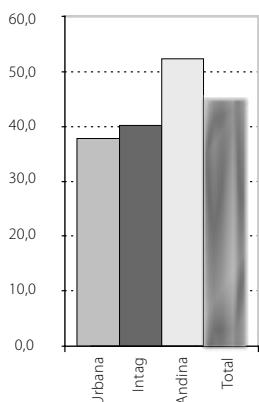
► Índice de confianza institucional en la Asamblea Cantonal

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 PRODECO⁵⁶. 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 cuenta⁵⁷. La coordinación de las intervenciones de la cooperación internacional, que

⁵⁶ 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).

⁵⁷ 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 MICC⁵⁸. 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 indígena⁵⁹. 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.

⁵⁸ Esto está ratificado en los reglamentos del MICC aprobados en 2003 (MICC 2003).

⁵⁹ 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*⁶⁰. 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.

⁶⁰ *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 ciudadanía⁶¹. 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

⁶¹ 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)⁶², 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 pasado⁶³.

En Cotopaxi, la referencia a la organización como la condición básica de la participación sigue siendo tan fuerte (o más) que en Cotacachi⁶⁴, 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).

⁶² 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.

⁶³ 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).

⁶⁴ 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 mezcladas⁶⁵; 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.

⁶⁵ 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)⁶⁶.

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 rurales⁶⁷. 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

⁶⁶ 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).

⁶⁷ 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 aymara⁶⁸, 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 prefecto⁶⁹. 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 indígena⁷⁰.

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

⁶⁸ Ver el clásico trabajo de Tristan Platt (1982).

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

⁷⁰ 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)⁷¹

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.

⁷¹ 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 Cumbijín: 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 candidaturas⁷²

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

⁷² 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 zona⁷³.

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

⁷³ 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 rurales⁷⁴. *Segundo*, se ha producido una “feminización” de las actividades agropecuarias, acompañadas de una “desvalorización” de las mismas actividades⁷⁵. *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 recampesinización⁷⁶.

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 prestigio⁷⁷. 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

⁷⁴ 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.

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

⁷⁶ 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.

⁷⁷ 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 (...)*⁷⁸

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 campesinos⁷⁹. 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.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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 favorecidos⁸⁰. 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.

⁸⁰ 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”⁸¹. 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.

⁸¹ 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 UNOCANC⁸². 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.

⁸² 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 aisladas⁸³. 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.

⁸³ “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 venta⁸⁴. 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

⁸⁴ 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

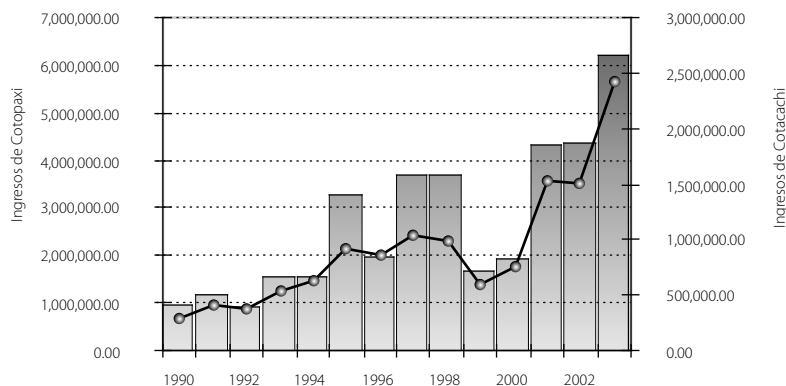
En ambas instituciones es claro un aumento notable de los gastos en dólares a partir del año 2001, por efectos de la llamada “ley del 15%” que entrega ese porcentaje del presupuesto general del Estado a los gobiernos seccionales; luego de una caída entre 1998 y 2000 por efectos de la aguda devaluación 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

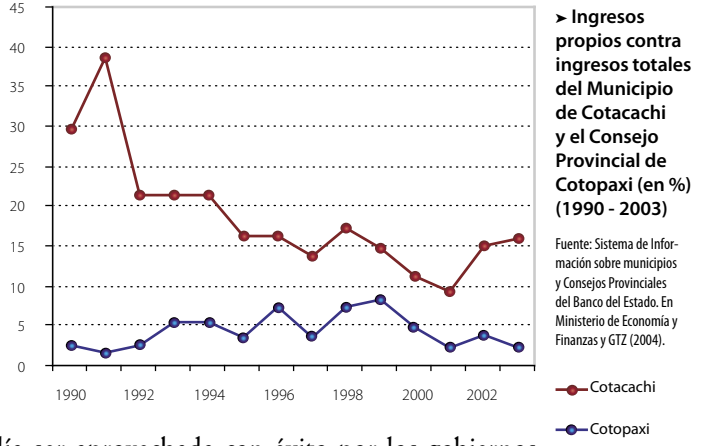
► Ingresos totales del Consejo Provincial de Cotopaxi y del Municipio de Cotacachi (1990 - 2003) (en US\$)

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

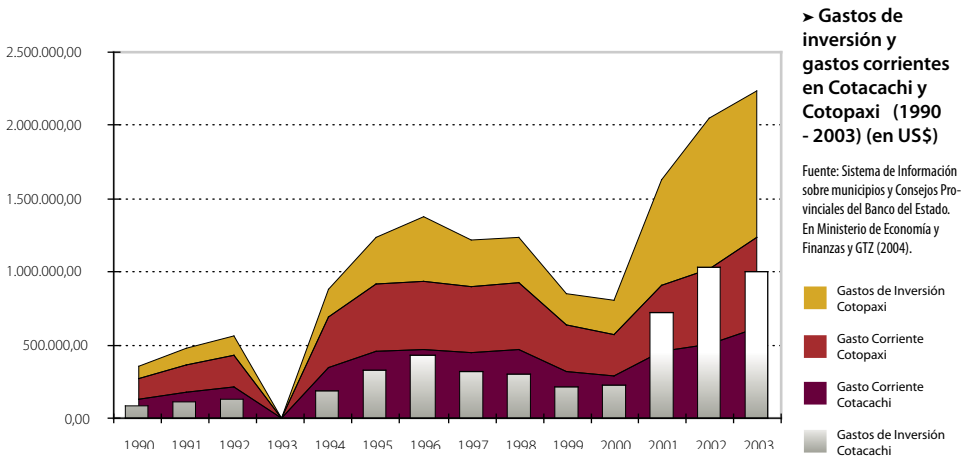
■ Cotopaxi
—●— Cotacachi



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.



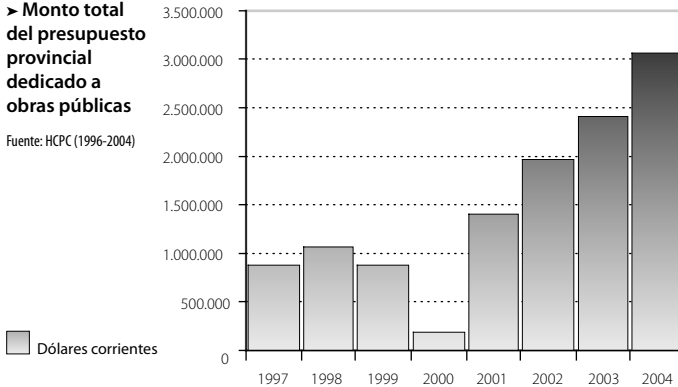
Esto se comprueba al ver la proporción de los ingresos institucionales que provienen del cobro de tasas, tributos y otras recaudaciones locales. En ambos casos, cuando las transferencias cayeron por efecto de la crisis fiscal de 1998 – 2000, mejoró la proporción de la recaudación propia. Sin embargo, 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 públicas⁸⁵. 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

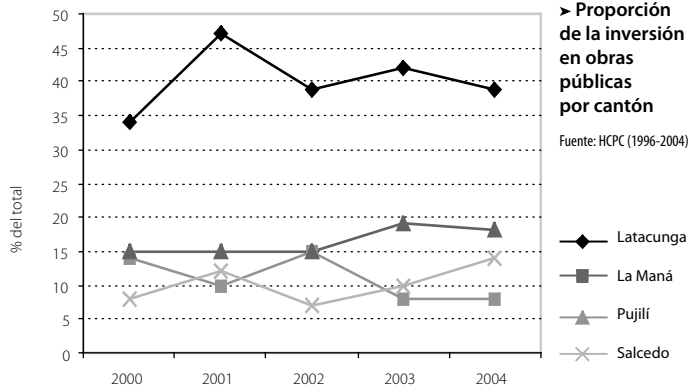
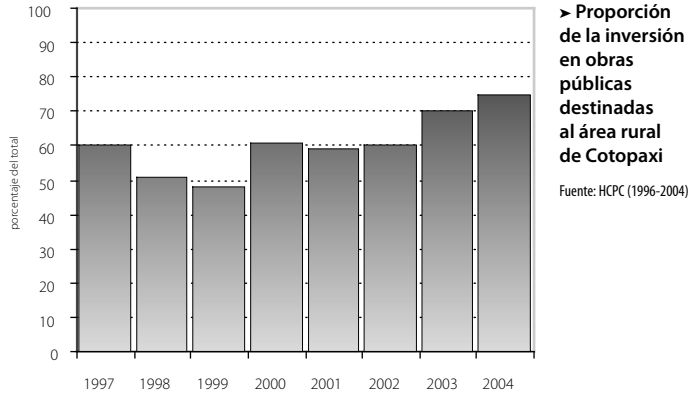
⁸⁵ La información proviene de las cédulas presupuestarias del H. Consejo Provincial de Cotopaxi. Agradecemos al Gobierno Provincial habernos dado acceso a esta información. El procesamiento de la información fue realizada originalmente por Amanda Vinuesa y Patricia Miranda (2005). El análisis es nuestro.

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

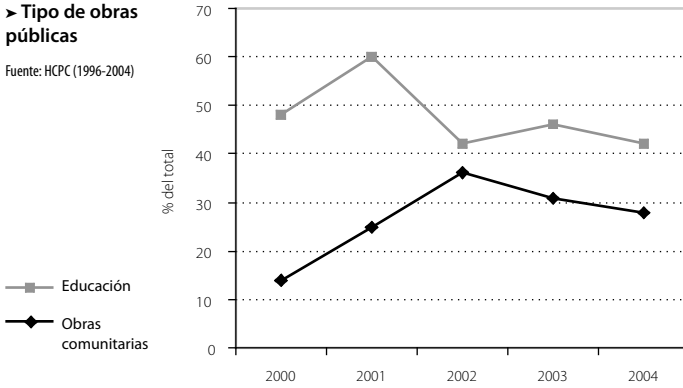
generales se registra mucha estabilidad en la proporción de la inversión en Latacunga y Pujilí, un aumento de la inversión en Salcedo y una caída en La Maná.

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



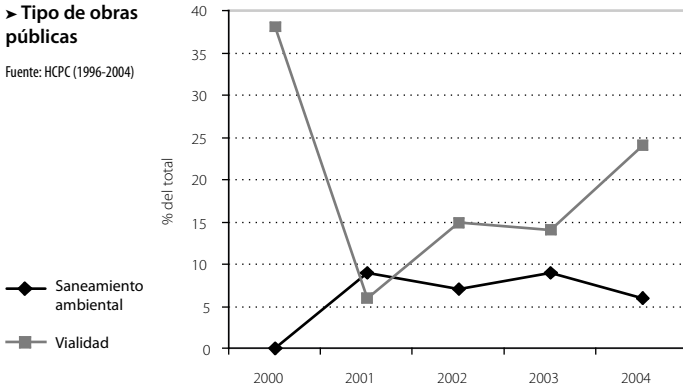
► **Tipo de obras públicas**

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 parroquias⁸⁶. 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 clientelar⁸⁷.

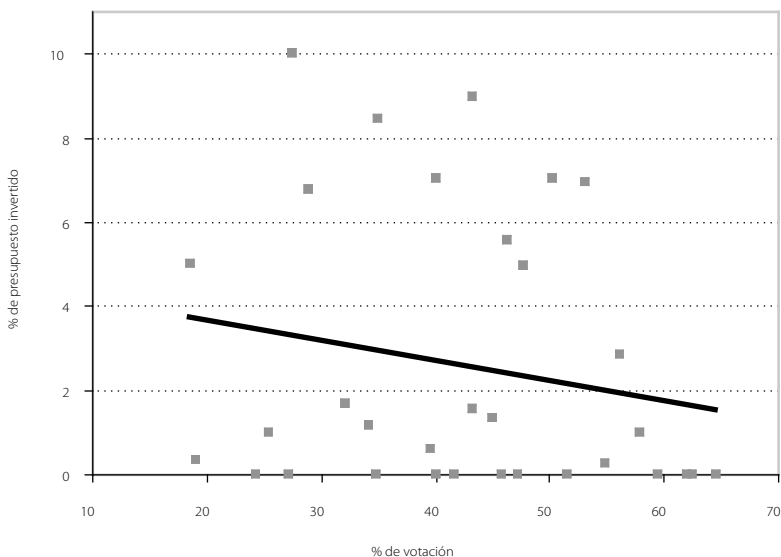
⁸⁶ Para la identificación parroquial de las obras públicas de los años 2000 y 2003 en Cotopaxi contamos con la colaboración de José Egas y los funcionarios de UGESA y de la Dirección de Obras Públicas del HCPC. Un agradecimiento especial a todos ellos. En la compilación de la información presupuestaria,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

⁸⁷ 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

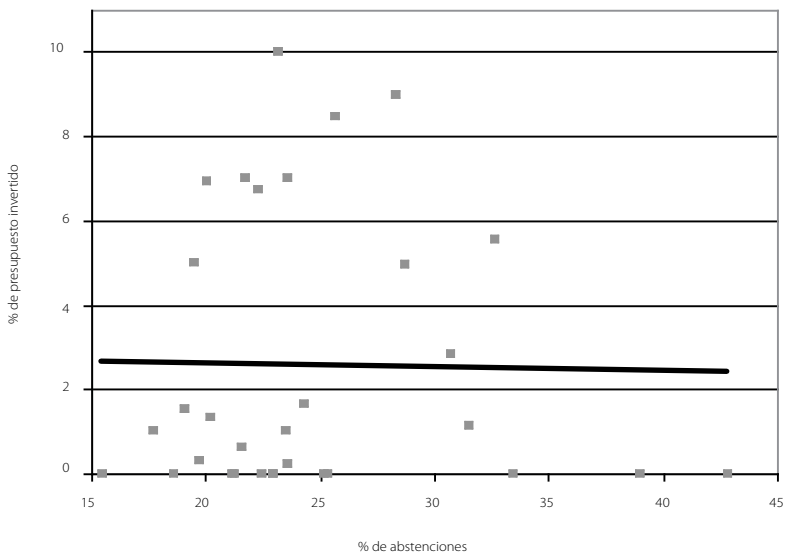
► Cotopaxi:
relación entre
% parroquial de
la votación válida
de Pachakutik
(2004) y
% parroquial
de la inversión
provincial
(2000 y 2003)

· 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

