

Víctor Bretón Solo de Zaldívar

**COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y  
DEMANDAS ÉTNICAS EN LOS ANDES  
ECUATORIANOS**

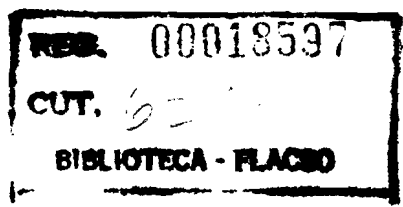
**Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural  
y neoindigenismo**

Prólogo de Luciano Martínez Valle

FLACSO – ECUADOR  
UNIVERSITAT DE LLEIDA  
GIEDEM

1-4

17 2009



© 2001 FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2) 232030  
Fax: (593-2) 566139

© 2001 Edicions de la Universitat de Lleida (UdL)  
Plaça de Víctor Siurana 1, 25003 Lleida – España  
Telf.: (34) 973-702084  
Fax: (34) 973-702016 / 702062

© 2001 GIEDEM  
Plaça de Víctor Siurana 1, 25003 Lleida – España  
Telf.: (34) 973-703130 / 703178  
Fax: (34) 973-702050

© Del texto: Víctor Bretón  
© Del prólogo: Luciano Martínez

ISBN: 9978-67-060-2  
ISBN: 84-8409-098-1  
Coordinación editorial (Flacso): Alicia Torres  
Coordinación editorial (UdL): Xavier de Castro  
Cuidado de la edición: Víctor Bretón  
Maquetación: Servei de Publicacions de la UdL  
Diseño de portada: Antonio Mena  
Impresión: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2001

A mi amigo Carlos Lascano,  
que se fue estando yo en Quito, *in memoriam*.  
A mi hija Daniela Sofía,  
que llegó en Quito antes de que regresáramos para volver.  
A la Iela, siempre a mi lado.

# Índice

PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	15
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<hr/>	
<b>EL CONTEXTO: CONSIDERACIONES PRELIMINARES</b>	25
<b>CAPÍTULO 1.</b>	
<b>NUEVAS IDENTIDADES Y NUEVOS ACTORES SOCIALES EN LOS ANDES: REFLEXIONES EN TORNO A UN MODELO EXPLICATIVO PARA EL CASO ECUATORIANO</b>	27
Algunas peculiaridades del movimiento indígena ecuatoriano	30
La etnicidad como estrategia: la importancia del contexto	34
El Estado desarrollista y el descalabro de la modernización homogeneizante	37
<i>Los límites de las políticas indigenistas</i>	37
<i>Los resultados asimétricos de las reformas agrarias</i>	41
<i>Las dificultades de la izquierda clásica para abordar la cuestión indígena</i>	45
La era del neoliberalismo, la aldea global y la eclosión identitaria	46
<i>El signo de los tiempos: liberalización de las políticas agrarias, profusión de nuevos agentes y fragmentación de los enfoques del desarrollo rural</i>	47
<i>De la sostenibilidad al capital social</i>	51
Punto y seguido	55
<b>SEGUNDA PARTE</b>	
<hr/>	
<b>EL CAMINO RECORRIDO: DEL INDIGENISMO AL DESARROLLO RURAL</b>	59
<b>CAPÍTULO 2.</b>	
<b>LOS LÍMITES DEL INDIGENISMO CLÁSICO: LA MISIÓN ANDINA DEL ECUADOR O EL 'DESARROLLO COMUNITARIO' COMO MODELO DE INTERVENCIÓN SOBRE EL MEDIO RURAL</b>	61
El contexto en que operó Misión Andina: el 'desarrollo de la comunidad' como paradigma de las políticas indigenistas	62
La gestación de la Misión Andina	65

Inicio de la actuación en la provincia de Chimborazo: el Proyecto Piloto	67
Ampliación de las zonas de intervención y definitiva nacionalización de la Misión Andina	71
Los controvertidos resultados de la actuación de la Misión Andina en Ecuador	75
La actualidad de las enseñanzas de la Misión Andina	82

### CAPÍTULO 3.

EXPERIENCIAS EN DESARROLLO RURAL EN CHIMBORAZO: LA TRAYECTORIA DE LA REGIONAL RIOBAMBA DEL <i>FONDO ECUATORIANO POPULORUM PROGRESSIO</i>	87
Los primeros pasos de la Regional Riobamba, 1981-87	89
El desarrollo del Programa Regional Riobamba, 1988-95	94
<i>Áreas, zonas, grupos dispersos y OSG</i>	95
<i>La evaluación de la primera fase, 1988-91</i>	98
<i>Los reajustes introducidos en el Programa a partir de 1992</i>	101
La experiencia del crédito rotativo para compra de tierras, 1990-95	103
<i>Magnitud y peculiaridades del programa de tierras en la provincia de Chimborazo</i>	106
<i>La irrefrenable tendencia hacia la parcelación y privatización de las tierras</i>	108
<i>Algunas enseñanzas de la evolución del programa de tierras</i>	113
El Segundo Programa de la Regional Riobamba, 1996-2000	115
<i>Los resultados de las evaluaciones de la primera fase</i>	117
Recapitulación y punto y seguido	121

## TERCERA PARTE

---

COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS EN EL MARCO DEL ESTADO NEOLIBERAL	123
--	-----

### CAPÍTULO 4.

DE ONGD Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA	125
Algunas consideraciones preliminares sobre las dificultades heurísticas del trabajo y las hipótesis de partida	127
Sobre la relación entre la afluencia de ONGD y la presencia de organizaciones populares de segundo grado en el medio rural andino	130
Sobre la relación entre la concentración de ONGD y la de población indígena	137
Sobre la correlación entre ONGD y la pobreza e indigencia	142
Algunas conclusiones provisionales	150

### CAPÍTULO 5.

TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES Y PROCESO ORGANIZATIVO EN CHIMBORAZO: CONTINUIDADES Y CAMBIOS, 1960-2000	155
El proceso reformista en Chimborazo: balance general	155
La construcción del andamiaje organizativo indígena: de las comunas a las OSG	161

El sentido estratégico de las OSG y el valor del capital social: luces y sombras	170
<b>CAPÍTULO 6.</b>	
ENSAYO DE APROXIMACIÓN CUALITATIVA AL HETEROGÉNEO MUNDO DE LAS RELACIONES ENTRE OSG Y ONGD EN LAS TIERRAS ALTAS DEL ECUADOR	179
Organización indígena y desarrollismo hidráulico: la CODOCAL de Licto y el regadío	182
Organización indígena y acceso a proyectos productivos: la UCASAJ de San Juan	198
Organización indígena y acceso a la tierra: La Inca Atahualpa de Tixán	211
El contrapunto de los Salasacas de Tungurahua	223
La apuesta del Banco Mundial: el PRODEPINE y el fortalecimiento organizativo	232
<b>CAPÍTULO 7.</b>	
RECAPITULANDO: RIESGOS Y DESAFÍOS QUE PLANTEA LA INTERDEPENDENCIA ENTRE ONGD Y OSG EN LOS ANDES ECUATORIANOS	237
Los riesgos derivados de un determinado modelo de intervención sobre el medio rural	238
Incidencia de ese modelo sobre las federaciones indígenas: seis tesis sobre la naturaleza de las OSG en los Andes ecuatorianos	246
<b>EPÍLOGO</b>	
<b>PROPUESTA DE DOS REFLEXIONES FINALES PARA UN DEBATE ABIERTO</b>	249
De la eficiencia de la intervención de las ONG sobre el medio rural	249
¿Cooperación para el desarrollo o (neo)indigenismo etnófago?	251
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	255
<b>ABREVIATURAS</b>	275
<b>ÍNDICE DE CUADROS Y MAPAS</b>	277

# Prólogo

Luciano Martínez Valle  
FLACSO / sede Ecuador

Durante la década del ochenta, el sector rural ecuatoriano ha experimentado los efectos de las políticas de ajuste que condujeron a una progresiva retirada del Estado del escenario rural y al surgimiento de otros actores –hasta entonces secundarios– que pasaron a desempeñar un rol preponderante en materia de desarrollo rural: las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y las Organizaciones de Segundo Grado (OSG). El trabajo de Víctor Bretón constituye el punto de partida de una reflexión innovadora que hacía falta en el país: analizar cuál es el rol de las ONG y de las OSG en tanto actores que han asumido un nuevo protagonismo con relación al desarrollo rural sobre todo en las áreas indígenas.

A medida que se avanza en la lectura del libro, surge con mucha crudeza una realidad muy contradictoria en donde los procesos apuntan en una dirección y las soluciones en otra. La ya larga intervención en el desarrollo rural en el país parece no haber dado los frutos esperados; aún así, no se observan cambios importantes en el qué hacer de las ONG. Al contrario, siguen concentradas en las áreas indígenas más pobres, con una visión agrarista y sin obtener mayores resultados (no al menos en cuanto se refiere a la mitigación de la pobreza). Esta es la constatación que realiza Víctor al estudiar el caso paradigmático de Chimborazo, donde más de tres décadas de intervención en el desarrollo rural no han sido suficientes para alejar el fantasma de la pobreza. ¿Por qué se concentran las ONG en esa provincia? ¿Acaso no hay pobres también en otras provincias del país? La respuesta que nos da el autor es que se trata de una provincia indígena *par excellence* y, por ello, que es más fácil captar los recursos financieros provenientes del exterior.

Pero conjuntamente con la masiva intervención de instituciones de desarrollo de todo cuño, también germinaban las OSG, cuyo rol ha sido más de una vez sobredimensionado en el país. El estudio muestra sus limitaciones al referirse concretamente al análisis de algunas de ellas en la provincia de Chimbo-

razo. Muchos autores han pasado muy fácilmente de la constatación de la “densidad organizativa” a la conclusión de la presencia de un importante capital social, tendencia empirista que no analiza ni se preocupa mucho sobre la “calidad” de este capital social. El análisis que realiza el autor sobre este tema, muestra en forma clara las debilidades de las OSG y su cada vez mayor acercamiento hacia las propuestas de desarrollo que provienen de fuera, su alejamiento de las bases y su progresiva pérdida de horizontes políticos.

En definitiva, el andamiaje creado para promover el desarrollo entre los más pobres al parecer no ha funcionado bien: ni las ONG han sido eficientes al menos en menguar el avance de la pobreza rural, ni las OSG han logrado convertirse en la alternativa organizacional que requieren los indígenas en el ámbito local y regional.

Hay que agradecer a Víctor Bretón por la minuciosa labor de análisis de algunas importantes ONG y OSG que trabajan en el medio rural, en particular en Chimborazo, lo que nos permite comprender los pormenores y detalles sorprendentes del “qué hacer” en materia de desarrollo rural. Esta sistematización de toda una documentación que normalmente reposa en los archivos institucionales, sale a luz y muestra las limitaciones reales del desarrollo rural en las zonas pobladas de indios. La relación ONG-OSG es ciertamente el eje vertebrador de este análisis y explica las potencialidades y limitaciones de la organización campesina. El balance final del autor es que hay un proceso de domesticación y apolitización de las OSG promovido tanto desde las ONG como de organismos multilaterales de financiamiento.

Las OSG en este trabajo son analizadas también bajo un lente crítico que muestra sus orígenes y los impulsos externos en su formación y consolidación, los vínculos con las agencias e instituciones de desarrollo, la competencia por los recursos, el clientelismo, las actitudes conciliadoras de los dirigentes, la adecuación a las nuevas propuestas neoliberales, los conflictos con las bases y finalmente la formación de “cacicazgos de nuevo cuño”.

Víctor, entonces, abre un debate frontal que podría resumirse en las siguientes preguntas: ¿hasta qué punto ha sido eficiente el papel de las ONG en el medio rural ecuatoriano? Y por otro lado, ¿constituyen las OSG realmente la forma organizacional más genuina y representativa de la población rural más pobre? Dos temas bastante espinosos y que con frecuencia se elude abordarlos debido, por un lado, a la poca práctica que existe en las mismas instituciones de desarrollo de sistematizar las experiencias y, por otro, a la tendencia a sobredimensionar los niveles organizativos de la población indígena.

Hasta ahora se había manejado la hipótesis de que el desarrollo rural era cuestión de tiempo, pero ya llevamos medio siglo de propuestas y acciones y no se vislumbran verdaderos cambios. Los nuevos paradigmas que empiezan a manejar las ONG son muy cercanos a los de los neoliberales: el mercado como ente regulador de las actividades de los productores rurales y la empresa como forma organizativa *par excellence*. Frente a este contexto, ¿qué pueden hacer las



OSG? La magia de la organización sin propuesta económica viable no conduce sino a un peligroso espejismo.

El tortuoso camino de la investigación, también ha llevado al autor a pasar de una visión optimista sobre el movimiento indígena en las primeras páginas del libro a una más objetiva y realista al final del mismo. Se pregunta si no habrá sido “fagocitado” por el propio sistema cuando se constata el deslizamiento del discurso “cuestionador” del sistema al “conciliador”, revestido de ribetes de tecnocracia, esencialismo y la formación-cooptación de la dirigencia indígena.

La etnicidad como la propuesta alternativa que aparentemente supera las fracturas de clase en el medio rural ha sido una bandera de lucha de la corriente postmodernista en ciencias sociales, pero al mismo tiempo ha sido un mecanismo muy bien aprovechado por el poder multinacional del dinero para vaciar de contenido contestatario a los más pobres del medio rural. Finalmente, si las OSG que aparecen como la punta del iceberg organizativo indígena no son lo que aparentan ser, si la dirigencia indígena se encuentra en pleno proceso de cooptación, la etnicidad no ha servido de mucho para los intereses de las bases, es decir de los que realmente son pobres y cuyos intereses están más cercanos a los de los pobres no indios. Uno de los problemas que plantea el libro es justamente la constatación de que los éxitos del movimiento indígena (sobre todo en los levantamientos del 90 y 94) no se reflejan necesaria ni mecánicamente en la solidez organizativa en el ámbito local. Todavía queda mucho por hacer en los niveles más cercanos a las bases: hay que construir el capital social que se ha resquebrajado mucho con el avance del capitalismo y que no se manifiesta sino en forma muy superficial en las OSG. Esta tarea, es sin duda más importante hoy día para dar un contenido más representativo a las luchas del mismo movimiento indígena.

En conclusión, las ONG que reemplazaron al Estado no han generado los esperados “círculos virtuosos del desarrollo”; pero, en la estrecha relación con las OSG, se han convertido –para parafrasear a Andrés Guerrero– en la moderna representación ventrilocua de los indígenas. ¿Deberá el movimiento indígena finalmente desembarazarse de esta intermediación para articular un discurso y una práctica más eficiente que busque antes que responder hacia fuera, responder hacia adentro, esto es a las necesidades prioritarias de las bases?

El lector tiene en sus manos un material polémico que obliga a sentarse a la discusión y a la reflexión. Es de esperarse que este desafío sea retomado sobre todo por la intelectualidad indígena que necesita urgentemente procesar la nueva realidad del medio rural, más allá del discurso étnico que corre el peligro de encasillar los procesos y los evidentes cambios que se registran en las comunidades en una camisa de fuerza evidentemente ahistórica. Quiero felicitar a Víctor por su labor de “revolver el gallinero” en un medio como el nuestro muy poco proclive a la crítica y a la sistematización.

# Introducción

Llegué por primera vez al Ecuador en el mes de junio de 1994. Aterricé en el aeropuerto Mariscal Sucre de Quito y, de un modo casi sorpresivo, descubrí que había llegado justamente en medio de un levantamiento indígena... En los días que siguieron, no paré de sorprenderme: ciertamente, el espectáculo de la capacidad de movilización de las organizaciones indias, la prestancia con la que los líderes de la CONAIE parecían enfrentar las negociaciones con el Gobierno, así como la propia actitud de las autoridades y la ciudadanía –casi nadie estaba dispuesto a cuestionar, no sólo la legitimidad de las reivindicaciones de los *levantados*, sino la indispensabilidad de la negociación en sí misma–, me dejaron sencillamente anonadado... Más que por el hálito romántico que la *cuestión indígena* despertaba (y despierta) entre muchos académicos europeos, creo que mi sorpresa emanaba más bien de la naturaleza de las demandas y de la manera peculiar –¡muy peculiar en la América Latina contemporánea!– en que el Estado ecuatoriano parecía encauzar la resolución del conflicto. No podía ser de otro modo, dada mi formación y mis orientaciones como investigador en aquel momento.

Por encima de los encorsetamientos disciplinarios y de mi condición *estricto senso* de antropólogo social, yo siempre me había considerado un agrarista. Mis trabajos anteriores habían versado sobre diversos aspectos de la discutida (y discutible, conceptualmente hablando) *modernización* de la agricultura familiar en España y mi referente latinoamericano más conocido era la también controvertida (y no menos discutida) reforma agraria mexicana. Eso explica mi interés por la evolución de las sociedades rurales en general –y de las estructuras agrarias en particular– en la era del neoliberalismo. Me llamaba mucho la atención cómo se había afianzado el discurso sobre el obsoletismo de las políticas reformistas en contextos caracterizados precisamente por la reconcentración real de la tierra –y con ella de la riqueza y el poder–, y no dejaba de preguntarme sobre el impacto que tendrían las contrarreformas privatizadoras que, con México a la

cabeza, estaban intentando poner en marcha otros muchos países de la región. Cuál no sería mi sorpresa cuando, con esos antecedentes, irrumpí en Ecuador en el momento en el que los indios y campesinos del país exigían la derogación de una de esas disposiciones neoliberales tan lesivas desde el punto de vista de las expectativas de los pequeños productores.

Aquello que más me encandiló fue, empero, el discurso del levantamiento. En el Ecuador, a diferencia de otros países como México o Perú, los indígenas habían podido desmarcarse antes de su simple adscripción como *campesinos* y articular un discurso propio que, además, parecía funcionar como eje vertebrador de buena parte del descontento acumulado en los sectores populares (urbanos y rurales). Aunque es obvio que las reivindicaciones de carácter puramente clasista estaban presentes, no es menos evidente que era la retórica identitaria la que cohesionaba y daba unidad a los diferentes actores –heterogéneos, muy heterogéneos entre sí– que protagonizaban los acontecimientos en aquellos tormentosos –y esperanzadores– días de junio. Y fue en ese encuentro con la realidad donde empecé a madurar el tema central que, por fin, dio lugar a este libro: ¿por qué la etnicidad se ha convertido en el parteaguas aglutinador del movimiento social de resistencia anti-neoliberal con mayor capacidad de convocatoria del Ecuador? Y subsidiariamente: ¿por qué Ecuador y no Perú o Bolivia?; ¿por qué en un país como México –país inventor del indigenismo como política de Estado y país también donde se implementó la reforma agraria más ambiciosa y más dilatada del continente– los indígenas chiapanecos tuvieron que levantarse en armas en enero de 1994 para reivindicar su derecho a ser diferentes, mientras que en el Ecuador, paradójicamente en el seno de un Estado mucho más limitado (si es que ello es paradójico), las organizaciones indígenas habían conseguido crear espacios más amplios de interlocución y representatividad de los sectores subalternos?

Otro elemento que me asombró fue la presencia recurrente de organizaciones no gubernamentales (ONG) de todo tipo a lo largo y ancho del territorio. Era realmente chocante para mí constatar cómo, al menos en el callejón interandino ecuatoriano, las instituciones de ese tipo especializadas en implementar proyectos de desarrollo (las ONGD) parecían llegar casi a todas partes, al tiempo que un maltrecho Estado en descomposición y en proceso de reconversión (léase privatización) era prácticamente virtual en extensas zonas rurales. Por otra parte, en la evolución del propio levantamiento, pude comprobar de qué manera las ONG –muchas de ellas, al menos– estaban realmente comprometidas con la causa encarnada por la CONAIE; y que ese apoyo iba desde asesoramiento en todos los ámbitos imaginables (jurídico, técnico, político e incluso académico) hasta soporte logístico en el transcurso de las movilizaciones. De ahí el segundo bloque de inquietudes que me empezaron a asaltar: ¿qué relación se puede establecer –si es que ha lugar establecerla– entre la eclosión de las demandas étnicas y las peculiaridades de un modelo de cooperación al desarrollo que descansa en buena parte en la actuación de ese tipo de instituciones?; ¿han ju-

gado un papel relevante las ONGD en los procesos de revitalización identitaria —expresados a su vez en la construcción del andamiaje organizativo indígena—, o es la existencia previa de plataformas reivindicativas indígenas la que constituye un reclamo (y habría que ver hasta qué punto) de cara a la afluencia de agencias y financieras en el medio rural? Dada la heterogeneidad y la complejidad de un país como Ecuador, decidí circunscribir mi análisis a la sierra<sup>1</sup>; un escenario que, por cierto, se me antojaba lo suficientemente amplio y representativo como para poder extraer algún tipo de conclusión mínimamente generalizable y extrapolable —quizás— a otros contextos latinoamericanos social y económicamente parecidos (¿Mesoamérica?; ¿el resto del área andina?). Ignorando todavía la magnitud del océano en el que me embarcaba, pensé que esa era una buena opción metodológica para buscar respuestas capaces, por una parte, de dar cuenta de la especificidad del caso ecuatoriano (en contraposición a las experiencias de México, Perú o Bolivia) y capaces, por qué no, de contribuir desde lo empírico a sentar las bases de un modelo explicativo de carácter general.

A lo largo de las sucesivas visitas que hice al Ecuador en 1996 y 1997, fui perfilando las líneas temáticas que acabarían hilvanando el grueso de la investigación. Con todo, en la medida en que fueron estadías que no solían superar los dos meses, no permitieron desarrollar en profundidad el proyecto, más allá de algunos sondeos tentativos y esporádicos de trabajo de campo. Por fin, la concesión de una beca postdoctoral pensada para estancias prolongadas de esa naturaleza<sup>2</sup>, la activación del convenio de colaboración suscrito entre la Universidad de Lleida y la FLACSO de Quito y, cómo no, la autorización preceptiva de mis autoridades académicas para pasar un año en Ecuador —en calidad de investigador asociado a la FLACSO—, posibilitaron el desarrollo intensivo de la investigación sobre el terreno. Una investigación que estructuré alrededor de tres grandes frentes, a saber: la búsqueda y el procesamiento —en su caso— de toda la información cuantitativa disponible en cuanto al número y distribución de las organizaciones indígenas, así como al número y distribución de las agencias de desarrollo que operaban sobre las áreas rurales; el trabajo de archivo, rastreando la historia documental de algunas de las iniciativas más destacables en el mundo de las políticas indigenistas y del desarrollo rural en los Andes ecuatorianos; y el trabajo de campo, que abarcó desde entrevistas a responsables de ONGD relevantes, a líderes históricos del movimiento indígena a nivel nacional y a dirigentes de diferentes organizaciones de segundo grado, hasta la observación participante pura y dura en las comunidades elegidas por sus características como estudios de caso y el seguimiento en directo de los resultados de algunos proyectos concretos de intervención sobre el medio indígena y campesino.

---

1. Ver *infra*, nota nº 5 del capítulo 1.

2. Se trataba de una beca para la investigación y la ampliación de estudios en el extranjero del Comissionat per a Universitats i Recerca de la Generalitat de Catalunya, en su convocatoria de 1998.

Estuve en Ecuador desde el mes de abril de 1999 hasta finales de marzo de 2000 y, en consecuencia, fui testigo accidental de una de las crisis económicas, políticas y sociales más dramáticas y profundas de su historia republicana. En realidad, la crisis hundía sus raíces en las calamitosas secuelas que para la castigada economía nacional había comportado la guerra nunca declarada con el Perú (1995) y la inestabilidad política generada alrededor del episodio de la presidencia del histriónico y populista Abdalá Bucaram (1996-1997). A eso se añadieron las consecuencias del fenómeno del Niño, que entre 1997 y 1998 destrozó las infraestructuras de la costa agroexportadora, empobreciendo a miles de familias campesinas y generando unas pérdidas estimadas en más de 2.800 millones de dólares; y los efectos de la crisis financiera internacional, que en diferentes proporciones afectó también a los otros países de la región. Los lúcidos análisis de Wilma Salgado<sup>3</sup> ponen de manifiesto, sin embargo, que la mayor responsabilidad sobre la evolución y el agudizamiento de la crisis la tuvieron las políticas económicas ensayadas por los sucesivos gobiernos de Jamil Mahuad y Gustavo Noboa, encaminadas en mayor o menor medida a garantizar la salvaguarda de los específicos intereses de una minoría de banqueros y oligarcas engordados durante décadas a la sombra de un Estado protector y de un mercado nacional cautivo.

¿Cómo explicar si no la congelación de los depósitos bancarios de los pequeños y medianos ahorradores, la zigzagueante política monetaria –pensada a mayor beneficio de un sector financiero alimentado de la especulación cambiaria– y la final adopción de la dolarización como tabla de salvación macroeconómica y –quizás– como elemento de justificación incontestable (y sin marcha atrás posible, dicen) de un plan de ajuste drástico y de alto coste social?... La crisis le costó el cargo al presidente Mahuad, pero la continuidad del ajuste está garantizada en la figura del presidente Noboa, a pesar de los pesares e independientemente de los acuerdos pactados con el movimiento indígena tras el levantamiento de febrero de 2001. Por otra parte, la inclusión de Ecuador dentro del célebre Plan Colombia, así como las incógnitas e incertidumbres que rodean a la base norteamericana de Manta –punta de lanza donde las haya del intervencionismo estadounidense en la región andina–, proyectan no pocas sombras sobre el futuro del Estado ecuatoriano y sus ciudadanos. Un Estado, en suma, formalmente democrático e independiente sobre el que se está dibujando un escenario –privatización del sector público privatizable, dolarización, Plan Colombia, base de Manta– que induce a pensar en el ensayo macabro de una suerte de protectorado de nuevo cuño, acaso compatible con el orden económico mundial del siglo entrante y, por ende, quién sabe si replicable tarde o temprano en otros escenarios afines. El papel de la cooperación al desarrollo y de los movimientos sociales –muy especialmente de aquéllos articulados a través

---

3. Véanse, por ejemplo, los artículos sucesivos de esta autora publicados en la revista *Ecuador Debate* (Salgado 2000, 2000b, 2000c y 2001).

de la etnicidad— en ese nuevo escenario será sin duda uno de los temas a abordar con urgencia desde las ciencias sociales en los próximos años.

-----

Volviendo a la cuestión del libro que tiene el lector entre sus manos, quiero empezar explicando el por qué del título. La bibliografía existente sobre el tema es ingente. Predominan, ciertamente, textos de carácter apologético y propagandístico del movimiento indígena ecuatoriano; pero contamos también, junto a ellos, con excelentes análisis que dan cuenta minuciosa de sus características y de su historia. Me pareció pretencioso, por ello, estructurar el contenido como si fuera una suerte de gran síntesis monográfica o algo similar. Opté por presentar lo que honestamente estaba en condiciones de ofrecer: un conjunto de ensayos que, teniendo como eje común el interés por la relación existente entre los paradigmas del desarrollo rural y las demandas étnicas, exploran diferentes parcelas —no visitadas todavía por los científicos sociales— de esa realidad en el marco de los Andes del Ecuador. De ahí la presencia de un subtítulo —*Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*— que no busca más que acotar el alcance de un título general quizás excesivamente amplio —que no ambiguo— en la temática potencialmente abarcada por él.

El volumen está estructurado en tres grandes partes de extensión variable y un pequeño epílogo a modo de punto y seguido. La primera (“El contexto: consideraciones preliminares”) está compuesta de un solo capítulo que, en realidad, constituye la verdadera introducción al tema. Digo esto porque se trata de una especie de estado de la cuestión crítico que, básicamente, pretende ubicar y delimitar el contexto sobre el que los capítulos posteriores constituirán aportaciones parciales y focalizadas<sup>4</sup>. La segunda parte (“El camino recorrido: del indigenismo al desarrollo rural”) está integrada por dos capítulos de carácter histórico. Son los análisis de dos experiencias emblemáticas en el mundo de las intervenciones sobre las áreas rurales predominantemente indígenas: el de la Misión Andina, ejemplo por excelencia de lo que significó la materialización del indigenismo clásico en América Latina; y el de la trayectoria a lo largo de más de dos décadas de una de las ONGD más importantes —el *Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio*— de cuantas operan en la provincia andina de Chimborazo, la más indígena por más señas de todas las provincias serranas del Ecuador<sup>5</sup>. Si la voluntad implícita es ofrecer con estos dos capítulos elementos de juicio para reflexionar sobre las líneas de filiación deducibles en los diferentes modelos que

---

4. Una versión modificada de este capítulo fue presentada al foro *Los caminos de la Diversidad*, celebrado en la FLACSO / sede Ecuador entre los días 7 y 8 de marzo de 2001.

5. El contenido de estos dos capítulos ha sido asimismo difundido en forma de sendos artículos independientes. El de la Misión Andina fue publicado por el Centro Andino de Acción Popular (CAAP) en octubre de 2000. El del FEPP está en curso de publicación en el volumen colectivo *Rural Underdevelopment and Neoliberal Adjustment: Case Studies from Ecuador in Comparative Perspective*, editado por Liisa North y John Cameron.

han guiado la actuación sobre el medio indígena y campesino, en la tercera parte (“Cooperación al desarrollo y organizaciones indígenas en el marco del Estado neoliberal”) presento el que creo que es el primer análisis en profundidad sobre la correlación existente en la actualidad entre las agencias de desarrollo y la densidad organizativa del mundo quichua. Es el bloque más largo del libro (cuatro capítulos) y ha sido construido intentando combinar las perspectivas más macro (fundamentadas básicamente en fuentes estadísticas) con estudios de caso (cuatro en total) seleccionados en base a su representatividad como ejemplos de otras tantas formas de relación entre instituciones de la cooperación (ONGD) y organizaciones indígenas<sup>6</sup>. Formas diferentes que responden a casuísticas particulares pero que, en última instancia, permiten conformar un modelo general de intervención que califico como de neoindigenista. Considero que este bloque es el que aporta más novedades a la literatura ya disponible y confío –ojalá sea así– en que sirva para reiterar la necesidad ineludible de abrir y consolidar espacios de diálogo participativo donde estas cuestiones sean con sinceridad y sin cortapisas debatidas entre, por una parte, los representantes de las agencias que financian y los de las que ejecutan los proyectos (que pueden o no coincidir), los académicos e investigadores, por otra, y los propios beneficiarios de las políticas implementadas. Ese es el espíritu que anima y que da sentido al breve –pero incisivo– epílogo (“Propuesta de dos reflexiones finales para un debate abierto”) con el que finaliza el libro.

-----

La edición de este trabajo constituye la culminación de varios años de dedicación a lo largo de los cuales he recibido el apoyo, la ayuda y la solidaridad de muchas personas. Quiero agradecer, en primer lugar, la inmensa generosidad y paciencia con que atendieron a mis requerimientos en Licto, San Juan y Salasaca. Sin los testimonios de Edith Hernández, Antonio Laso, Juan Quispe, Lauro y Anita en Licto; los de Gloria Jara, Ricardo Guamán y los demás miembros de la directiva de la UCASAJ en San Juan; los de José Masaquiza (Rumiñahui), los responsables de la escuela *Katitawa* (básicamente Rufino y Rosa), los de toda la familia de Fulgencio Masaquiza (de manera muy especial los de su hijo –y buen amigo nuestro– Rudy Masaquiza) en Salasaca; y sin la ayuda de mis compadres Manuel Andrés y Manuela Masaquiza, también salasacas, de quienes tantas cosas lindas he aprendido, hubiera sido simplemente imposible llevar el proyecto a buen puerto. No menos importante ha sido la visión de las cosas que aportaron miembros destacados de la dirigencia nacional del movimiento indígena, como Luis Macas, Luis Maldonado y Segundo Andrango.

En Riobamba, el personal de la oficina regional de CESA brindó todo el apoyo posible e imaginable para acometer el estudio de caso de Licto. Vaya a

---

6. La procedencia de las citas extraídas de entrevistas, así como la de toda la información emanada de conversaciones formales o informales, aparece en el texto en forma de corchetes, indicando el nombre del informante seguido a continuación de la fecha exacta de la entrevista.

todos ellos mi gratitud, en especial al responsable, Fernando Terán. De igual manera debo reconocer mi deuda para con Alonso Vallejo, coordinador de la Regional Riobamba del FEPP: él puso a disposición de la investigación ni más ni menos que el archivo privado de su institución, dando así una muestra inequívoca de honestidad profesional y de buena voluntad para promover procesos de reflexión, discusión y sistematización del camino recorrido por los intrincados recovecos del desarrollo rural. Hago extensivo a él y a todos quienes hacen posible el quehacer del FEPP en Chimborazo mi más sentido agradecimiento. Quiero hacer mención explícita de la secretaria, Soralla, sin cuyo apoyo logístico todo hubiera ido más despacio. Debo dar las gracias asimismo a Ivonne Carrera por sus buenos auspicios para contactarme con los dirigentes de la Inca Atahualpa de Tixán. Ellos no quisieron ser entrevistados ni visitados, a pesar del esfuerzo invertido en ello por Ivonne. Nelson Martínez, de la Pastoral Social de la Diócesis de Riobamba, me brindó su tiempo y su conocimiento del tema en varias entrevistas largas. El padre Estuardo Gallegos, párroco de Alausí, merece atención aparte. Él se convirtió en un referente fundamental, no sólo vivencial e intelectual, sino también humano a lo largo de las múltiples estadías que realicé en Chimborazo. Me parece en lo personal todo un ejemplo de coherencia ética y un punto de referencia clave –por quién es y por lo que representa– para entender las transformaciones acaecidas en aquellos parajes de la sierra central del Ecuador en las últimas décadas.

En Quito fui cálidamente recibido en la FLACSO, en cuya sede me instalé casi como un investigador de plantilla más. Luciano Martínez, amigo entrañable y compadre del que suscribe, hizo las veces de compañero de trabajo, de director de investigación y de corrector y comentarista de cada uno de los capítulos que iba redactando. Él y su familia (María Teresa, Gabriela y Diego) me brindaron en todo momento un entorno hogareño que me hizo sentir como en mi propia casa. De manera similar, con Sara Báez compartí y comparto, además de un inmenso afecto, toda una serie de inquietudes, anhelos, ausencias y esperanzas en favor de un mundo más solidario y más justo. Junto a ella, Marco Yépez, Juremí Gutiérrez, Bladimir Ibarra y Valeria Díaz fueron conformando un colchón afectivo insustituible en Quito; colchón cuyo apego justifica y obliga a nuevos e inapelables encuentros quién sabe a qué lado del Atlántico. En otros casos, la relación académica retroalimentó con el paso del tiempo y consolidó la amistad. Así fue con María Cuvi, Fernando García, Alicia Torres, Eduardo Kingman y Ana María Goetschel.

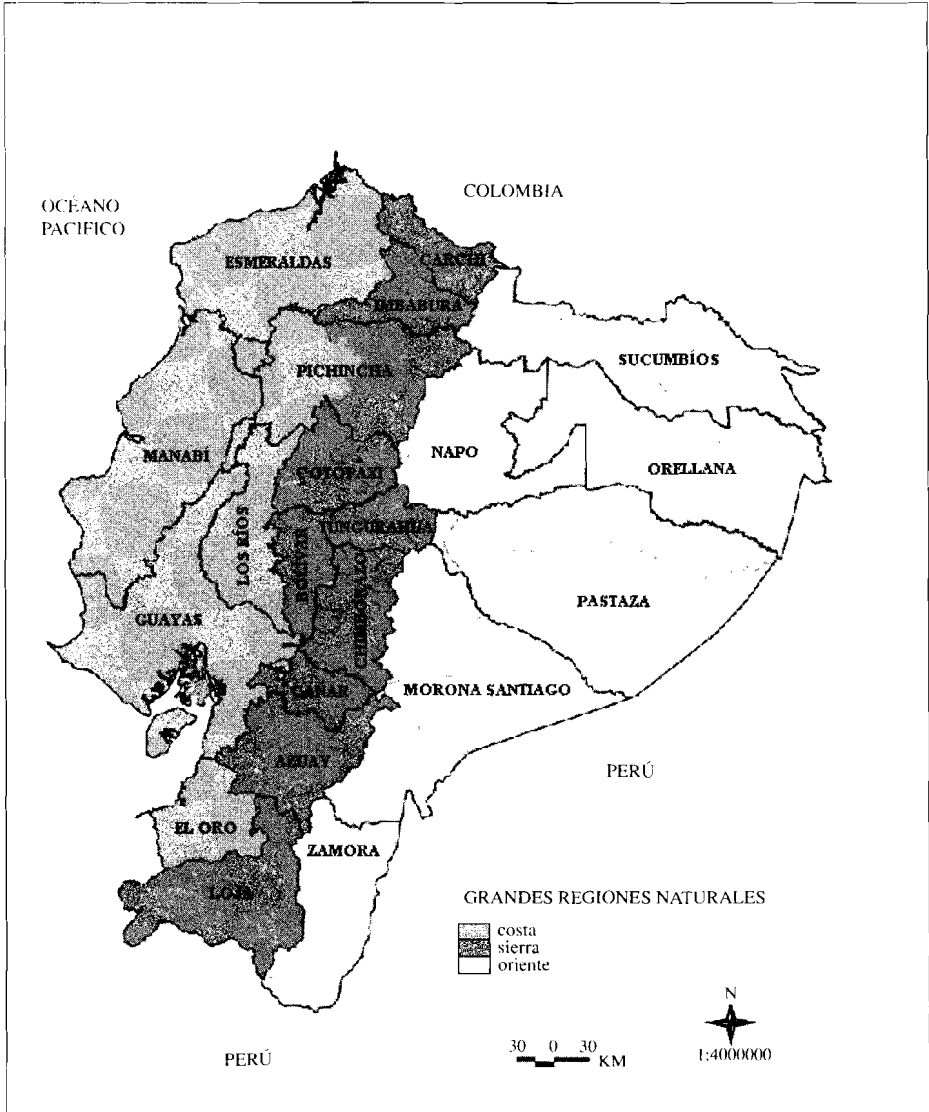
Joan Saez, Josep Joan Mateu, María Cuvi, Francisco García, Albert Roca, Carles Salazar, Gabriela del Olmo, Luciano Martínez, Liisa North, Francisco Rhon y Andrés Guerrero leyeron total o parcialmente el manuscrito y me hicieron sugerentes indicaciones sobre el fondo, la forma y su estructura. Todo y que, como es obvio, la responsabilidad por el resultado final es única y exclusivamente mía, agradezco efusivamente su amabilidad: en todos los casos, los comentarios sirvieron para matizar, ponderar o aclarar diferentes aspectos del



contenido del libro. Úrsula Poeschel me facilitó el acceso a partes de su investigación en Salasaca todavía inéditas en aquel momento e iluminó con su conocimiento del medio mi interpretación sobre la evolución de aquella peculiar parroquia indígena. Siempre estimulantes, las dilatadas conversaciones con María Cuví me fueron abriendo los ojos hacia formas más plurales, flexibles y completas de entender la realidad ecuatoriana. En otro orden de cosas, quiero recordar especialmente –cómo no– a mis compañeros de la Unidad Departamental de Historia Social de la Universidad de Lleida (María José Vilalta, Roberto Fernández, Antoni Jové, Antoni Passola, Albert Roca, Carles Salazar y Flocel Sabaté) por su apoyo y su solidaridad a la hora de facilitarme, año tras año, la tarea de adecuar mis obligaciones docentes a los requerimientos derivados de un proyecto de investigación cuyo objeto de interés se ubica a miles de kilómetros del puesto de trabajo. No voy a finalizar sin aludir a Alicia Torres y a Xavier de Castro, responsables respectivos de los servicios de publicación de FLACSO y de la Universidad de Lleida. Sin su interés, su tesón y su apoyo esta coedición hubiera sido sencillamente imposible.

A quien más le agradezco su apoyo es, empero, a Gabriela del Olmo. Con ella recorrí en múltiples ocasiones los recovecos de Licto, de San Juan y de Salasaca; con ella he tenido la ocasión de discutir –y de retomar una y otra vez la discusión– todas y cada una de las tesis contenidas en las páginas que siguen. Por si ello no bastara, he de reconocer, además, que fue gracias a ella que me animé, en una lejana chichería del Cuzco, a embarcarme en el proyecto de investigación del cual este trabajo constituye una primera parada: parada importante, pero provisional al fin y al cabo...

Mapa 1. División política provincial del Ecuador excluyendo la región insular de Galápagos (diciembre de 1998)



Fuente: Elaboración a partir de ODEPLAN-INFOPLAN (1999).

# PRIMERA PARTE

## EL CONTEXTO: CONSIDERACIONES PRELIMINARES

*Después de la década del 90, el movimiento indígena está viviendo una crisis de transición, en términos de proceso. Esta crisis, estimo, se da porque hoy las condiciones internas y externas en las que nos desenvolvemos son distintas; y mucho más difíciles, pues la globalización es arrasante con las diferencias y particularidades, con las diferentes identidades (para no hablar solamente de pueblos indígenas). Si no podemos superar esta crisis –que se refleja en la crisis de identidad– estaríamos en riesgo de perder el referente histórico y de futuro de nuestros pueblos, esas dos condiciones son esenciales para que un pueblo o nación puedan mantenerse y desarrollarse. Y esto se aplica a todos los pueblos que vivimos bajo este cielo del Ecuador, porque no tenemos una nación constituida, y si existe una nación estará en un estado embrionario; para que surja ésta se necesita de muchísimos elementos constitutivos de la misma, pues no se la puede construir a la ligera y con copias de mala calidad. El problema es que no tenemos un estatus de nación constituida, menos aún para hablar de una nación "original". Algo que nos ayudaría a estar claros en esto es preguntarnos cuál es nuestro referente de nación ahora: para muchos será Norteamérica, Europa, la globalización o el desarrollo. Pero el problema es que no sabemos qué significan para nosotros estos conceptos y elementos, no sabemos qué significan para las doce nacionalidades y pueblos, incluida la nación blanco mestiza, de este país.*

*Esta crisis de valores es el origen de la crisis global, pues no nos permite actuar a partir de lo que somos y creemos, sino a partir de lo que nos han hecho creer de lo que somos, y por eso somos presas fáciles de esta época, que no estamos seguros si es la época del cambio o el cambio de época, pero la verdad es que es un momento beligerante y de eso estamos claros y actuamos en consecuencia. Los pueblos indígenas si no nos detenemos a pensar y reflexionar sobre nosotros, vamos a desaparecer en el río de la homogeneidad, a esto llamamos la crisis de la transición. O nos identificamos como tales y pensamos ser realmente lo que los mayores nos han dejado (los sueños de ser una nación original, propia, etc., recogiendo lo rico de los conocimientos universales), o desaparecemos como individuos y nación.*

Luis Macas, ex-presidente de la CONAIE (2000)

## Capítulo 1

# Nuevas identidades y nuevos actores sociales en los Andes: reflexiones en torno a un modelo explicativo para el caso ecuatoriano

A lo largo del último cuarto de siglo, la evolución de los movimientos sociales de las áreas rurales de América Latina ha experimentado un giro de ciento ochenta grados con respecto a lo que venía siendo habitual, al menos, desde la década de los años cuarenta. En aquellos países caracterizados por la presencia de contingentes importantes de población indígena se constata, en efecto, un cambio en los planteamientos y en los discursos, así como una redefinición de los propios actores sociales: frente a las tradicionales reivindicaciones *de clase*, que aglutinaban y eran capaces de movilizar a buena parte de la población rural (fundamentalmente a pequeños campesinos y a obreros agrícolas sin tierra) en base a un discurso que solía girar alrededor de la demanda del reparto agrario, de los setenta en adelante asistimos a la consolidación y desarrollo de un nuevo discurso que, con tanta o más capacidad de convocatoria que el anterior, pivota sobre la *etnicidad*. Con esto no queremos decir, quede claro, que las reivindicaciones propiamente clasistas no estén hoy presentes en las agendas de los movimientos sociales, pues es evidente que sí lo están. Hay que remarcar, sin embargo, que lo verdaderamente novedoso es que el paraguas aglutinador que da organicidad y coherencia a muchos de esos movimientos no es ya la identidad propiamente *de clase* sino la identidad *étnica*. En países como México y Guatemala en Mesoamérica o Ecuador, Perú y Bolivia en el área andina, muchas de las organizaciones que hasta hace relativamente poco tiempo planteaban demandas sociales y económicas en nombre de su condición campesina han desaparecido, se han transformado o han perdido fuerza. El hueco dejado por ellas ha sido sin embargo rápidamente cubierto por nuevas plataformas organizativas que, bajo la bandera de la *indianidad*, han incluido junto a las tradicionales reivindicaciones de clase demandas derivadas de su condición de *pueblos indígenas*: el derecho a la diferencia, la exigencia del reconocimiento de la naturaleza

pluriétnica, pluricultural y plurilingüe de los respectivos estados<sup>1</sup>; y como consecuencia de estos planteamientos de carácter general, otras de carácter más específico, tales como la transferencia y financiación de programas de educación intercultural bilingüe o la titularidad y la gestión de los territorios habitados secularmente por pueblos amerindios, esta última especialmente intensa en aquellos países con parte de su territorio ubicado en la cuenca amazónica.

Hay dos aspectos de todo este proceso que nos parece importante resaltar aquí. El primero es la condición rural de una parte importante de sus protagonistas. El grueso de la población indígena de América Latina continúa viviendo en áreas rurales, y eso a pesar de la magnitud que en algunos casos ha adquirido la migración campo-ciudad (megalópolis como México, Lima o Bogotá serían buenos ejemplos<sup>2</sup>) y a pesar también de que muchos indígenas, aún siendo rurales, o no son ya campesinos o practican una suerte de agricultura a tiempo parcial, complementando los ingresos obtenidos a través de la actividad agraria con otro tipo de ocupaciones (artesanías, sector de la construcción, migración temporal a los centros urbanos, etc.). El segundo aspecto a que queríamos hacer mención es el del momento en que se ha producido el cambio de discurso y la redefinición de los actores sociales *de campesinos a indígenas*: tras un proceso importante (en unos países más intenso que en otros, ciertamente) de mutación de sus estructuras agrarias. Después de varios decenios de reformas agrarias, de difusión de la revolución verde y de intentos más o menos exitosos de fomentar la industrialización de la región a base de la substitución de importaciones, lo cierto es que el paisaje rural de la América Latina de los años ochenta y noventa tenía ya poco que ver con lo que fuera anteriormente: las haciendas tradicionales habían desaparecido (muchas de ellas transformándose en modernas y eficientes explotaciones altamente capitalizadas), y las economías indígena-campesinas se habían mercantilizado e insertado definitivamente en los mercados regionales y nacionales, pauperizándose en su mayor parte<sup>3</sup>. En ese proceso, muchos de los

- 
1. Lo que ha pasado a denominarse como ciudadanía étnica: "El derecho a la diferencia que se expresa en la noción de 'ciudadanía étnica' es una novedad indígena en América del Sur. (...) Pero su importancia es mayor porque cuestiona la homogeneidad-igualdad propuesta por el proyecto civilizatorio occidental desde la célebre 'Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano' de la revolución francesa. En efecto, desde 1789, la 'igualdad' es un ideal para homogeneizar el mundo, para borrar las diferencias, para que todos nos parezcamos. ¿A quién? Al modelo occidental propuesto como 'superior' y 'mejor'. Desde las selvas tropicales de América surge una voz que cuestiona el ideal de la igualdad, para restringirlo a un conjunto de derechos como el de la vida, el trabajo, la salud, la organización, y que reclama un espacio pleno para que las diferencias lingüísticas y culturales se expresen libremente. La lucha contra la desigualdad económica no debe ser confundida con la política de homogeneización que quiere acabar con las diferencias" (Montoya 1995, 74).
  2. La presencia indígena en las grandes ciudades ecuatorianas fue someramente atendida –acaso por vez primera– en Carrasco (1991), Naranjo (1991) y Villavicencio (1991).
  3. Sobre la importancia de las reformas agrarias como elementos dinamizadores del cambio de las sociedades rurales latinoamericanas, son interesantes, entre otros muchos, los trabajos de síntesis crítica de Dorner (1992), Kay (1995, 1998) y Thiesenhusen (1989).

elementos antaño característicos de esas economías (formas de gestión comunal de determinados recursos, redes de solidaridad basadas en el parentesco, etc.) o bien desaparecieron o bien cambiaron a fin de adaptarse a la nueva coyuntura. Paradójicamente, cobraron una importancia muy notable desde el punto de vista de la estructura del discurso indígena aspectos tales como la *comunidad*, en franca decadencia como fórmula de organización social del trabajo agrícola, pero punto de referencia clave en la construcción de la identidad étnica promovida, entre otros, por los movimientos indianistas andinos<sup>4</sup>.

Dilucidar la naturaleza de la relación existente entre esos dos grandes tipos de fenómenos –las transformaciones socioeconómicas de las áreas rurales y el surgimiento y consolidación de nuevos movimientos sociales vertebrados en torno a la identidad étnica– será, pues, el principal objeto de este capítulo introductorio. Pretendemos ofrecer, desde el campo más específico de las concepciones de la ruralidad –aunque estrechamente vinculadas, obviamente, con el devenir general de las formaciones sociales latinoamericanas– una reflexión sobre las imágenes en torno a la homogeneidad / diversidad cultural emanadas de cada uno de los paradigmas que se han ido sucediendo desde mediados del siglo XX de eso que convencionalmente englobamos bajo el nombre de *desarrollo*. Incidiendo especialmente en el caso de los Andes del Ecuador<sup>5</sup>, nos interesa señalar de qué modo, tras la quiebra de unos patrones desarrollistas homogeneizantes –cuya máxima expresión acaso sean la reforma agraria y las prácticas indigenistas de todo tipo–, la emergencia del paradigma neoliberal y la llegada masiva de nuevos agentes y nuevos actores en la escena nacional –tales como las ONG– ha facilitado (;promovido?) el florecimiento de las demandas étnicas y la visibilización de la diferencia en el fin del milenio. En base a ello, y tras revisar someramente las peculiaridades del movimiento indígena ecuatoriano, proponemos en este primer ensayo explorar algunos de los procesos que han confluído históricamente en su conformación, a saber: los límites de las políticas indigenistas y de un determinado modelo de construcción nacional; los resultados asimétricos de las reformas agrarias; la recurrente incapacidad paradigmática de la izquierda clásica para abordar la cuestión étnica; la quiebra del Estado desarrollista y el consiguiente advenimiento del modelo neoliberal y, con él, la aparición de otros enfoques y otras formas de intervención sobre el medio rural. La finalidad no es otra que la de repensar las especificidades del proceso ecuatoriano; especificidades que han dado como fruto la eclosión –acaso sin equivalente en América Latina– del movimiento indígena como un actor social y político recurrente e indispensable en la particular tesitura del último cambio de siglo.

---

4. Para el caso ecuatoriano, ver Bretón (1997) y Figueroa (1997).

5. Fue la formación como agrarista del autor, y no otro tipo de consideraciones, la circunstancia que determinó la elección del área andina como centro de interés de la presente investigación, amén de la trascendencia histórica de esa región en la articulación de la CONAIE como plataforma con capacidad de convocatoria y de movilización social.

## Algunas peculiaridades del movimiento indígena ecuatoriano

Aunque no es el propósito de este trabajo analizar la historia ni los diferentes discursos que han ido entretejiendo el contenido reivindicativo del movimiento indígena –temas estos sobre los que ya existe una prolija bibliografía<sup>6</sup>–, sí nos parece pertinente dibujar someramente las grandes líneas que lo delimitan. Llama la atención, para empezar, su compleja y particular estructura organizativa: se trata de un movimiento que se ha ido articulando en forma de pirámide. La base la forma un tejido de organizaciones locales –conocidas coloquialmente como “de primer grado” (OPG) o, simplemente, como “de base” (OB)– que se extiende a lo largo y ancho del territorio (comunidades, cooperativas, asociaciones, etc.). A partir de esa base, han ido surgiendo toda una pléyade de federaciones u organizaciones de segundo grado (OSG), que en teoría aglutinan a un conjunto más o menos amplio de las anteriores. Este es, continuando con el símil de la pirámide, el segundo piso, visto desde abajo. Más arriba, encontramos un tercer grado de andamiaje (OTG) que suele abarcar el ámbito provincial. Son federaciones de federaciones; es decir, federaciones de organizaciones de segundo grado (en una misma provincia puede haber más de una, como en Tungurahua o Chimborazo, por poner ejemplos representativos). De la unión de esas organizaciones de tercer grado surgen las tres grandes plataformas regionales, correspondientes a las zonas naturales del país: ECUARUNARI en la sierra (*Ecuador Runacunapac Riccharimui / Amanecer del Indio Ecuatoriano*), CONFENIAE en el oriente amazónico (*Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana*) y COICE en la costa (*Confederación de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana*). Finalmente, de la alianza de éstas surgió en 1986 la célebre CONAIE (*Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*)<sup>7</sup>. En conjunto, la naturaleza de la organización se ubica muy lejos del tipo de jerarquización propio de un partido político. Como muy bien ha descrito Andrés Guerrero, cada institución –dentro del movimiento indígena–, a más de tener su propio origen,

- 
6. Pueden consultarse, sin ánimo de exhaustividad, Almeida (1992 y 1995); Becker (1992 y 1995); Carroll (1998); Chiriboga (1986); CONAIE (1989 y 1989b); Espinosa-Zevallos (1975); Faroux (1988); Guerrero (1995 y 1998); Ibarra Illanez (1987 y 1996); Iturralde (1981); León (1994); Moreno y Figueroa (1992); Ramon (1991 y 1993); Santana (1988 y 1995); Torres Galarza (1996); Whitten (1979 y 1981); Wray (1989). Para una recopilación bibliográfica seleccionada, ver Guerrero (2000, 63-75).
  7. Todo y que la CONAIE es la organización más representativa a nivel nacional –y que, como tal, vamos a tomarla como punto de referencia en las páginas que siguen– conviene no olvidar que no es la única que opera en el país. Junto a ella coexiste la FENOCIN (*Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indias y Negras del Ecuador*), con un discurso todavía hoy más clasista que la CONAIE (ver *infra*, nota nº 35 del capítulo 6) y la FEINE (*Federación Nacional de Indígenas Evangélicos del Ecuador*), aglutinadora en exclusiva de organizaciones (OPG y OSG) evangélicas.

despliega su actividad y posee una dinámica inherente, de acuerdo a estrategias e intereses de los individuos e instituciones que la constituyen localmente. Por lo demás, cada organización indígena es autónoma en su acción tanto hacia 'sus comunidades' como hacia 'arriba', frente al Estado, los partidos políticos, las federaciones provinciales o las mismas confederaciones nacionales indígenas (...). Por ejemplo, hay que pensar la lógica de las estrategias entre las uniones de comunas de segundo grado y las confederaciones provinciales de tercer nivel, en una misma región o entre provincias, en términos de juegos fluidos de antagonismos al menos en dos ejes: por un lado hacia los indígenas en las parroquias, donde cada institución está en competencia larvada con las demás para captar audiencia y monopolizar el consenso de los comuneros; por otro lado, frente al Estado y al sistema político, las organizaciones despliegan estrategias para conseguir recursos materiales y simbólicos del Estado y los organismos internacionales: entran en competencia y en antagonismos. (...) Sin embargo, el hecho de que constituyan un conglomerado de instituciones en potenciales conflictos y relaciones de competencia (...) no impide, paradójicamente, que en ciertas coyunturas políticas las estrategias de las instituciones confluyan y se den unificaciones momentáneas. Así sucede, por ejemplo, en la preparación de los levantamientos: las organizaciones de segundo y tercer grado actúan en representación de las comunas, cooperativas y asociaciones, confluyen en una asamblea (...) convocada por las confederaciones nacionales (...). Una vez la acción decidida, cada organización lleva adelante la movilización de la población con sus propios dirigentes (...): convocatoria casa por casa en cada comunidad, corte de carreteras, cerco de las ciudades, marchas de protesta, negociaciones con las autoridades del Estado. Cada organización lo hace en su propio horizonte de intereses y redes de clientelas en la parroquia, el cantón o la provincia (Guerrero 1995, 106-107).

Eso significa, en suma y recapitulando, que cada organización que conforma el movimiento es autónoma; que la mencionada pirámide constituye un conglomerado de instituciones potencialmente en conflicto y en relaciones de competencia; y que se dan unificaciones momentáneas en aras de la capacidad de movilización y de consolidar un margen viable de negociación con los poderes públicos<sup>8</sup>. La eficiencia de semejante estructura ha sido evidente tanto desde el

8. Sólo desde que en 1996 el movimiento decidió asambleariamente entrar en la liza electoral, su brazo político (*Pachakutik / Nuevo País*), aglutinando además a representantes de otros sectores sociales, ha ido paulatinamente adoptando una cierta apariencia de partido. Esa reticencia histórica a organizarse en partidos políticos de corte convencional —característica compartida con los demás movimientos indianistas de América Latina— y su preferencia por los "movimientos", fue explicada a escala continental por Marie-Chantal Barre en estos términos: "El 'partido' tal y como existe en las sociedades occidentales, es la expresión de una o varias clases sociales y es demasiado reducido para responder al carácter cada vez más decididamente nacionalista de la lucha. Es probable que la fuerza del populismo en América Latina y su aceptación entre los indios sea precisamente este último aspecto: el discurso populista, aunque demagógico, responde mejor a la estructura mental india que el discurso de la izquierda o incluso de la derecha tradicionales. Los indios prefieren formar 'movimientos', 'confederaciones', 'consejos', 'uniones', 'coordinaciones', etc. Esta terminología responde al



punto de vista de su capacidad de movilización –a la vista está el seguimiento masivo de los grandes levantamientos indígenas (básicamente los de 1990 y 1994)–, como del de su aptitud para interlocutar a las máximas instancias del Estado: la imagen paradigmática es, en este sentido, la del Presidente de la República –Rodrigo Borja en 1990 y Sixto Durán en 1994– negociando directamente con los máximos dirigentes de la CONAIE. En un país como el Ecuador, sin duda, la foto del Primer Mandatario debatiendo en la misma mesa con los representantes de los indios –ataviados obviamente como tales<sup>9</sup>–, e incluso la sola presencia de éstos en el Palacio de Carondelet –símbolo donde los haya de los sistemas de dominación étnica imperantes desde el tiempo de la Colonia–, era sencillamente impensable apenas unos años antes. Mucho es, pues, lo que ha cambiado con la emergencia del movimiento indígena y su conversión en un actor político recurrente e indispensable en la escena nacional.

No es menos relevante, por último, que esa transformación se haya operado de la mano de un discurso de fuerte contenido étnico que –heterogéneo, como todo discurso, y fundamentado en la reivindicación del derecho a la diferencia–, se traduce en una serie de objetivos concretos, de entre los que destacan la construcción de un Estado plural (pluriétnico, pluricultural y plurilingüe); la lucha por la autonomía y el acceso a la tierra (fundamentalmente en la sierra); y la defensa del territorio de los pueblos amazónicos, es decir, de la conservación, el control y el usufructo de unos espacios *tradicionales* sobre los cuales garantizar la supervivencia y la reproducción social<sup>10</sup>. Se trata, como venimos argumentando, de un discurso relativamente reciente (no más de un cuarto de siglo) que ha terminado por desbancar y ubicar en un segundo plano retórico a las demandas estrictamente clasistas: nos hallamos así ante un mensaje indianista contrapuesto al del indigenismo oficial y similar, por lo tanto, al defendido por

---

deseo de diversidad y agilidad para adaptarse mejor a una realidad que precisamente difiere según las situaciones. (...) Los indios se integran más fácilmente en los sindicatos campesinos. ‘Sindicato’ tiene la connotación concreta de una organización que los apoya en iniciativas palpables, de las que son protagonistas. ‘Partido’, en cambio, es demasiado abstracto, lejano, urbano y responde a teorías elaboradas en realidades totalmente ajenas. Este detalle es de suma importancia para comprender por qué la participación de los indios en las organizaciones políticas tradicionales es escasa” (1985, 196-197).

9. Sarah A. Radcliffe (1997), desde la noción de *hibridación*, ha interpretado la adopción de “ropa indígena” por parte de los miembros del movimiento como un mecanismo más de resistencia y superación de las relaciones de dominio. Sobre la transformación del carácter étnico de los vestidos, ver también los apuntes de Carola Lentz a tenor de su trabajo de campo en Chimborazo (2000, 220-226).
10. En lo que respecta al espinoso tema de las demandas territoriales, siempre recurrentes en las proclamas de la CONAIE, y partiendo de la base de que no es igual la situación del oriente amazónico que la del área andina, donde realmente es difícil –por no decir quimérico– encontrar áreas geográficas “étnicamente homogéneas”, sería interesante reflexionar en torno hasta qué punto y en qué medida podría explorarse la viabilidad para Ecuador de la propuesta zapatista de “regiones autónomas pluriétnicas”. Véanse, en este sentido, los trabajos de Bartolomé (1997) y Díaz-Polanco (1997).

tantas otras organizaciones ind́genas del continente<sup>11</sup>. La diferencia para con éstas estriba en que la CONAIE probablemente encarne al movimiento de esta naturaleza con mayor capacidad de convocatoria de Aḿrica Latina y a uno de los que, a pesar de los claroscuros<sup>12</sup>, ha demostrado poseer una notable aptitud negociadora. Ello no es óbice, por supuesto, para que sean perceptibles en el horizonte inmediato algunos problemas que se pueden llegar a plantear (¿se est́n planteando ya?) en la praxis poĺtica del d́a a d́a. Hay que llamar la atenci3n en este sentido sobre la posibilidad certera de un alejamiento progresivo entre los posicionamientos de los dirigentes y la intelectualidad ind́gena y las expectativas de las organizaciones de base, lo cual no significa que no sea posible que se produzcan convergencias coyunturales y que esos dirigentes no sean capaces, en un momento dado, de aglutinar y volver a asumir la representaci3n en masa del campesinado ind́gena.

- 
11. Ver Montoya (1996, 1998); Stavenhagen (1989, 1992, 1998); o las compilaciones de Contreras (1992), Varese (1996) y Gr¼nberg (1995).
  12. A¼n sin proceder a un balance sistemático de los logros del movimiento ind́gena ecuatoriano, sí que pensamos que es bueno llamar la atenci3n sobre algunos de sus límites (de ahí lo de los claroscuros). Es verdad, en este sentido, que fruto de la presi3n de la CONAIE se consigui3 en 1988 la creaci3n de la *Direcci3n Nacional de Educaci3n Ind́gena Intercultural Biling¼e*. No es menos cierto, sin embargo, que el paso de los a¼os no ha hecho más que aumentar el desfase existente entre los servicios prestados por el sistema de educaci3n biling¼e (sin recursos, infraestructuras ni metodologías apropiadas) y las necesidades de sus usuarios, alimentando su descrédito (ver Soto 1997; Abram 1992 y Moya 1995). Algo similar cabría argumentar sobre los logros de la negociaci3n con el Esrado en 1994 en torno al contenido de la *Ley de Desarrollo Agrario*: una disposici3n marcadamente neoliberal (la finalidad última era la liberalizaci3n total del mercado de tierras en el pa¼s) en cuya redacci3n el Ejecutivo tuvo que encajar un segundo levantamiento ind́gena que le oblig3 a consensuar parte del articulado. El resultado, sin embargo, es bastante decepcionante: se aprob3 al final un texto en el fondo muy similar al de la propuesta inicial, pero edulcorado —eso sí— con una extensa introducci3n de contenido etnicista [Cf. Brer3n (1997, 68-72); sobre las implicaciones de la Ley, ver tambi3n Navas (1998)]. Y qu3 decir sobre las modificaciones introducidas en la Constituci3n de 1998 (ver *infra*, nota n3 1 del capítulo 7), que hacen de ésta una de las más abiertas de la regi3n por lo que respecta a los derechos colectivos: unos reconocimientos sancionados en la Carta Magna que rodavía no se han traducido en las consiguientes disposiciones específicas que las desarrollen, les den vida y catapulten como elemento de cambio real en la cotidianidad de los diferentes colectivos que integran el Estado ecuatoriano. Por ahí iban las reflexiones de Antonio Rodr¼guez cuando, tras reconocer el avance *per se* que representa la incorporaci3n en la Constituci3n de los derechos colectivos, se preguntaba “¿Sobre qu3 se va a construir la pluriculturalidad, si se est́ acabando la base comunal [velada alusi3n a la Ley agraria de 1994]? Si las reformas jurídicas no inciden sobre los elementos estructurales de las sociedades ind́genas, ¿c3mo entender, entonces, estas posiciones etnicistas que sustentan el discurso de las nacionalidades pero olvidan hablar del actual modelo econ3mico neoliberal y los gobiernos que lo sustentan, que son absolutamente contrarios a la sobrevivencia y el desarrollo de las comunidades como base de las nacionalidades y pueblos? (Rodr¼guez 1999, 3).

## La etnicidad como estrategia: la importancia del contexto

Con todo, la magnitud del cambio experimentado por la sociedad ecuatoriana es innegable: cambio en términos de los logros alcanzados –mal que bien– y cambio, sobre todo, en términos de lo que había significado la invisibilización de los indios a lo largo del dilatado proceso de construcción nacional. En este punto es indispensable volver a hacer alusión a los trabajos de Andrés Guerrero, autor que ha defendido reiteradamente la tesis de que el “pecado de origen” (la expresión es nuestra) de las repúblicas andinas acaso sea su propia constitución como repúblicas de ciudadanos libres, siguiendo el espíritu del liberalismo europeo y norteamericano, aún arrastrando contradictoriamente toda una serie de elementos coloniales en lo que a la catalogación y a la inclusión / exclusión ciudadana de las colectividades ubicadas en el territorio nacional se refiere. En el caso del Ecuador, por ejemplo, algunos grupos sociales devienen tras la Independencia *ciudadanos*, mientras que otros muchos permanecen como *sujetos* “sometidos a un nuevo orden político que los hace funcionales y que redefine las antiguas jerarquías étnicas y raciales” (Guerrero 2000, 28). Es más, la mayoría de los ecuatorianos y ecuatorianas se convierten “en sujetos republicanos que los ciudadanos van a civilizar” (Ibídem, 31). En ese contexto, y durante un siglo y medio de vida independiente, los indios fueron invisibilizados y privados de voz propia. Su intermediación con los poderes del Estado se hacía a través de otras personas que “traducían” sus demandas y aspiraciones al lenguaje políticamente correcto: son lo que el autor denomina las “formas ventrílocuas de representación”.

Este estado de cosas se prolongó de un modo u otro hasta la reciente eclosión del movimiento indígena, de los años ochenta en adelante, y específicamente hasta que los levantamientos de 1990 y 1994 paralizaron por dos veces el país, rompiendo por fin esas formas de representación y de intermediación ventrílocuas y haciendo añicos el efecto civilizador que, desde la conquista europea, “imponía a las poblaciones indígenas hablar el discurso de los civilizados” (Guerrero 1997, 63). Los levantamientos pusieron de relieve un hecho social inédito –y estratégicamente trascendental– desde mediados del siglo XIX: “quienes manifestaban, hombres y mujeres, dejaron de ser *sujetos* de un Estado. Afirieron su condición de agentes sociales que exigen no solamente pleno acceso a derechos ciudadanos, sino reconocimiento de derechos colectivos como ‘pueblos’” (Guerrero 1994, 242)<sup>13</sup>.

13. “Con esos dos actos multitudinarios, ubicados en un indefinible umbral entre manifestación política y ceremonia ritual, se instituye un agente social en la esfera pública: emerge el movimiento de los ‘indígenas ecuatorianos’. Su irrupción rediseña el campo político. El movimiento elabora un discurso propio y discute con las fuerzas políticas (partidos, grupos de presión, intelectuales, sindicatos, iglesia). Los indígenas delegan su representación a intelectuales dirigentes (hombres y mujeres) que, en la coyuntura, hablan sobre ‘los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador’, reclaman derechos y denuncian la opresión. La denuncia incluye aspectos del ‘interés general del pueblo’ ecuatoriano: su discurso no se restringe a

¿Cómo ha sido posible semejante transformación en aparentemente tan poco tiempo? ¿Cuáles fueron las circunstancias que, en las últimas décadas del siglo XX, posibilitaron la viabilización de la etnicidad como estrategia reivindicativa de una parte muy importante de la población rural pobre del callejón interandino ecuatoriano?<sup>14</sup>. Partiendo de la tesis de que la etnicidad necesita siempre de una base de apoyo –conjunto de elementos susceptibles de ser (re)construidos, seleccionados, ordenados o (re)simbolizados– y de que esa base de apoyo, además, en unas coyunturas puede permanecer latente, mientras que en otras puede activarse y convertirse en una fuerza social encaminada a alcanzar objetivos habitualmente relacionados con el control y acceso a los recursos, no son pocos los autores que han relacionado la emergencia étnica con contextos en los que ésta “puede desempeñar un papel central para dar cohesión, continuidad y legitimidad a la acción estratégica” (Baud, Koonings, Oostindie, Ouweneel y Silva 1996, 23). En general –se argumenta desde esta perspectiva– el (re)surgimiento actual de los movimientos étnicos en América Latina parece estar relacionado “con la crisis de las instituciones, de las estructuras y de las ideologías, que fomentan la *modernización*, el progreso nacional y la integración internacional” (Ibídem, 182). Dado que la etnicidad se construye y se transforma en escenarios conflictivos, y considerando que dicho enfrentamiento no tiene por qué darse solamente entre grupos previamente definidos –acotación, dicho sea de paso, especialmente pertinente para los países andinos–, el discurso indianista puede entenderse como derivado en última instancia de circunstancias tales como “la profundización de la estratificación social, de cambios políticos dentro de los estados nacionales, de movimientos migratorios regionales o internacionales”. Es más, en el marco de la globalización neoliberal, cabe considerar a esos procesos como responsables finales de la generación de “presiones sobre las condiciones de sobrevivencia, poder, e identidad de individuos y grupos”; presiones que, a su vez, darían cuenta de la etnogénesis como uno de los medios para enfrentarlas, “especialmente cuando instituciones modernas, tales como el Estado, el mercado o la ciudadanía se ven fuertemente erosionados” (Koonings y Silva

---

los intereses de los indígenas. Rechazan la opresión en general (de indígenas, campesinos y pobres urbanos ciudadanos); sugieren medidas de política económica nacional; elaboran proyectos de leyes para un reconocimiento oficial (en la Constitución de la República) de las lenguas y culturas; exigen tierras de cultivo; protestan contra la caída del nivel de vida; solicitan servicios sociales; por último, se declaran un ‘pueblo’ autónomo que comprende varias ‘nacionalidades’ ecuatorianas, cuyas autoridades y lenguas deben ser reconocidas por la República” (Guerrero 2000, 49).

14. Quede claro que, frente a las posiciones esencialistas –por desgracia hartamente frecuentes en la literatura sobre el tema–, apostamos por una visión constructorista de la etnicidad. Consideramos así a las identidades colectivas no como entidades estáticas e inmutables, sino como construcciones sociales que, fundamentadas en un conjunto variable de indicadores étnicos (reconstrucciones idealizadas del pasado, mitos, símbolos y toda clase de artefactos culturales), pueden encerrar un enorme potencial estratégico en términos de un determinado proyecto político (Horowitz 1985). Dicho proyecto político, por supuesto, no tiene por qué ser homogéneo ni necesariamente estar bien definido y perfilado en el interior del grupo.

1999, 8-9)<sup>15</sup>. De este modo, en la América Latina posterior a los setenta, los pueblos indígenas fueron tomando consciencia “de ser portadores de una cultura distintiva, y de que el discurso de la diferencia podía convertirse en un valioso recurso para conferir valor añadido a sus artesanías y mayor legitimidad a sus reivindicaciones políticas” (Viola 2000, 414).

En el caso ecuatoriano, además, fue crucial la existencia de una sólida élite intelectual indígena –sobre el tema de su constitución volveremos más adelante– capaz de ir hilvanando un discurso más bien culturalista sobre la identidad étnica; discurso en cuya elaboración también participaron no pocos intelectuales no-indígenas que, ante la crisis de la izquierda tradicional, apostaron por el fortalecimiento de la CONAIE y sus filiales como alternativa democrática y participativa al anquilosado aparato de un Estado en crisis permanente desde el fin del espejismo petrolero. El reconocimiento de la trascendencia de esas élites pensantes no significa –al contrario, insistimos en ello– que las reivindicaciones expresadas bajo la bandera de la etnicidad no estén ampliamente asumidas por las bases: como muy bien evidenciaron los sucesivos levantamientos de los años noventa, “el discurso de los dirigentes indígenas fue masivamente adoptado y transformado rápidamente en acciones políticas, porque se funda en las experiencias diarias de discriminación étnica y en las estrategias de resistencia que construyen la identidad y el autorrespeto indígenas con base en las definiciones culturalistas de lo indígena” (Lentz 2000, 205).

Reconocida, pues, la importancia del contexto en todos los fenómenos de etnogénesis y/o de revitalización étnica, y retomando el hilo argumental principal de este ensayo, es el momento de iniciar la reflexión sobre aquel haz de procesos que –en América Latina en general y en el Ecuador en particular– han convergido en la conformación de movimientos indígenas como el ejemplificado en el momento presente por la CONAIE. De entre todos ellos, como ya indicamos más arriba, queremos destacar el descalabro de los modelos desarrollistas, experimentados con especial ahínco durante los años de auge de las teorías cepalinas, y lo que ha significado la persistencia del ajuste económico, la consolidación del modelo neoliberal y la puesta en funcionamiento de las reglas del juego que han de regir –que están ya rigiendo– el tránsito hacia una sociedad y una economía nacional diluidas y empobrecidas en el océano de la globalización (Radcliffe 1999, 208).

---

15. De ahí que la construcción étnica emerja con frecuencia asociada a formas de protesta social (Fox y Starn 1997) y, en la particular tesitura latinoamericana de los noventa, de fuerte contenido anti-neoliberal. Así al menos ha sucedido en Chiapas (Díaz-Polanco 1997; Marcos y Le Bot 1997), en el Chapare boliviano (Viola 2000, 427-443); en el altiplano occidental de Guatemala (Palenzuela 1999); o en los Andes ecuatorianos (Zamosc 1994).

## El Estado desarrollista y el descalabro de la modernización homogeneizante

Tras la crisis del patrón liberal agroexportador, el modelo que guió entre 1940 y 1980 las políticas macroeconómicas latinoamericanas fue el del fomento de la industrialización a base de la substitución de importaciones (convencionalmente conocido como ISI). Su viabilización requería, ineludiblemente, de la consolidación de un Estado fuerte, intervencionista y proteccionista capaz –en el ámbito de la ruralidad– de *reformular* y *modernizar* las obsoletas estructuras agrarias de los respectivos países de cara a facilitar el transvase de recursos (humanos y financieros) hacia la industria y el crecimiento urbano; así como de un discurso nacional –más o menos populista, en función del caso y la coyuntura– susceptible de aglutinar a amplios sectores sociales alrededor del Estado. Consecuentemente, el modelo ISI se caracterizó por poner en práctica medidas tales como esporádicas nacionalizaciones de sectores *estratégicos* (maniobra de fortalecimiento del Estado y de acercamiento a importantes sectores del proletariado urbano), reformas agrarias (sello de su alianza con el campesinado), y programas indigenistas especialmente dirigidos hacia la *integración* (¿cooptación?) de los indígenas, los más marginados por aquel entonces de entre los marginados rurales<sup>16</sup>.

### *Los límites de las políticas indigenistas*

Bajo la égida del modelo intervencionista y asistencialista característico del industrialismo latinoamericano, en efecto, y en nombre de la *modernización* y la cohesión de la sociedad nacional, el Estado habría de liberar –en momentos y a ritmos diferentes, según el país– a las masas de población indígena de sus vínculos seculares con el sistema de hacienda y abrir los canales de la movilidad social a fin de favorecer su integración definitiva a la estructura de clases<sup>17</sup>. En

16. Una buena síntesis de esos procesos es la desarrollada en el volumen colectivo coordinado por Leslie Bethell (1997), así como el capítulo que le dedican Thomas E. Skidmore y Peter H. Smith en su excelente manual de historia contemporánea de la región (1996, 53-79). Las variantes particulares –así como sus ritmos y sus límites– del desarrollismo ecuatoriano han sido bien analizadas, por ejemplo, en Chiriboga (1984) y Montúfar (2000, 21-53).

17. Como es bien sabido, el indigenismo es una corriente de pensamiento que nace a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX con la toma de conciencia por parte de algunos intelectuales y reformistas sociales de la importancia de la presencia indígena en las jóvenes repúblicas americanas, así como de las precarias condiciones de vida de ese sector social. Con el paso de los años y el correr de un nuevo siglo, el indigenismo se convirtió en un instrumento de protesta contra la injusticia a que eran sometidas las comunidades indias; instrumento que se manifestó a través de la literatura (Valcárcel en Perú, Icaza en Ecuador, López Fuentes en México), de las ciencias sociales (la figura del peruano Mariátegui es quizás la más representativa de todo el primer tercio del siglo XX) y de su propia asunción por parte de los poderes públicos, entre los años treinta y los setenta, como política de Estado. De entre la abundantísima bibliografía disponible al respecto, nos parecen destacables el ya citado trabajo de Barre

este sentido, para los regímenes surgidos al calor del desarrollismo entonces al uso, la política indigenista era un aspecto de un proyecto económico, cultural y político mucho más amplio: buscaba la integración económica (el indio debería descomunizarse, mercantilizarse y convertirse, por medio del *desarrollo comunitario* o de la reforma agraria —depende del caso y del momento— en campesino o en proletariado urbano), la integración cultural (vía castellanización a través, a veces, de programas de educación bilingüe) y la integración política (rechazaba cualquier forma de autonomía en nombre de la unidad de la patria) en aras de la construcción de la identidad nacional. Una identidad que en unos casos se definía como “mestiza” (México), y por lo tanto asumía y fagocitaba determinados elementos de las culturas indígenas, y en otros simplemente se asimilaba a un universo de modernidad definido en base a parámetros exclusivamente eurocéntricos (Perú, Ecuador).

En los Andes ecuatorianos habría que diferenciar entre, al menos, tres modelos cualitativamente diferentes de intervención indigenista sobre el medio rural entre los años cincuenta y setenta, con resultados también distintos desde la óptica de sus logros. Nos referimos al indigenismo *oficial* derivado a pies juntillas de aquel trascendental *Primer Congreso Indigenista Interamericano* de 1940 (Pátzcuaro, México), en cuya declaración final se explicitaba la importancia de las medidas a adoptar por los gobiernos nacionales de cara a rescatar “los valores positivos” de la “personalidad histórica y cultural” de los pueblos indígenas, “con el fin de facilitar su elevación económica y la asimilación y el aprovechamiento de los recursos de la técnica moderna y de la cultura universal”<sup>18</sup>; al indigenismo representado por la Misión Andina del Ecuador, heredero también de las consignas de Pátzcuaro pero con un perfil mucho más pragmático fruto de sus vínculos con la antropología aplicada de la época; y a la praxis indigenista

---

(1985) y la lúcida, sintética y más reciente visión de conjunto de Henri Favre (1996). Sobre los pensadores indigenistas ecuatorianos resultan de enorme interés los estudios de Kim Clark (1998 y 1999).

18. Cit. en América Indígena (1990, 75). Resultado directo del congreso de 1940 “fue la fundación del *Instituto Indigenista Interamericano*, que ha fomentado el estudio, las publicaciones y los debates sobre los problemas de los indios y sus soluciones. En muchos países empezaron a funcionar institutos u organismos parecidos, pero no siempre fueron muy eficaces. Por ejemplo, en Guatemala la *Oficina para la Integración Social* no pudo detener las matanzas de indios que perpetraron el ejército y los plantadores después del golpe de Estado de 1954. En México, el *Instituto Nacional Indigenista* (INI), que recibía amplio apoyo del gobierno, tenía por principal función el control social y el papel de intermediario entre los grupos indígenas y el aparato estatal y, por consiguiente, todo intento de potenciar la representación política basándose en tradiciones comunales o en nuevas instituciones autónomas inevitablemente creaba tensiones (...). En Perú, el *Instituto Indigenista* se convirtió en un organismo bastante débil e ineficaz para el desarrollo comunitario. En Bolivia, el MNR [Movimiento Nacionalista Revolucionario], después de conseguir apoyo mayoritario de los indios, se negó explícitamente a reconocer la identidad india y las autoridades comunales. No es extraño, pues, que todas las organizaciones (étnicas) indias independientes que surgieron en América Latina mantuvieran relaciones ambiguas tanto con los partidos populistas como con la política indigenista” (De la Peña 1997, 239-241).

—esta sí bastante alejada de los modelos más clásicos— impulsada por los sectores progresistas de la Iglesia Católica.

Es destacable, en primer lugar, la nimiedad de la práctica indigenista convencional, representada, por ejemplo, por el *Servicio Ambulante Rural de Extensión Cultural* organizado por el Ministerio de Educación en 1950 (Villavicencio 1973, 261) o, en el ámbito de las instituciones privadas, por el *Instituto Indigenista Ecuatoriano*, fundado en 1942 bajo los auspicios de Pío Jaramillo Alvarado. Sobre esos experimentos *oficialistas*, empeñados en imitar la dinámica de organismos tan emblemáticos como el *Instituto Nacional Indigenista* de México, el antropólogo mexicano Alejandro D. Marroquín fue bien explícito en su conocido *Balance del indigenismo*:

Como en todos los países de América, la práctica se ha anticipado a la teoría; pero quedarse en el nivel de la práctica sin trascender al plano de la teoría que ilumina la actividad práctica, es permanecer en los estrechos marcos del empirismo. (...). El Gobierno ecuatoriano no ha dedicado suficiente atención al problema indígena; no ha comprendido que no podrá elevarse auténticamente al nivel general de vida, si no se provoca el adecuado desarrollo de la población indígena. (...). Por otra parte la política gubernamental se ha caracterizado por la discontinuidad; hay cambios frecuentes de programas sin que haya tiempo para digerir las experiencias que entraña la realización de cada uno de dichos programas. (...). La acción indigenista en general presenta falta de coordinación y planificación: muchas entidades que tienen funciones de promoción indigenista actúan a veces hasta con criterios contradictorios. Esto, desde luego, es nocivo para la población indígena. (...). Por lo demás, la acción indigenista se resiente por la falta de capacitación técnica, así como por el excesivo incremento de la burocracia. (...). Muchos problemas indígenas han sido tratados con independencia completa de la situación nacional; como si las comunidades indígenas estuvieran en el aire, sin el contorno nacional que las circunda y oprime. Es deber del Instituto Indigenista Ecuatoriano reorientar todos los enfoques indigenistas equivocados y definir una política y una estrategia indigenistas, obligatorias para toda el área nacional (Marroquín 1972, 178-179).

Más ponderables son, sin embargo, los resultados obtenidos por la Misión Andina del Ecuador entre los años cincuenta y los setenta. Esta iniciativa, probablemente la más importante de cuantas se experimentaron por aquel entonces en el conjunto de las Américas desde los presupuestos del indigenismo clásico (y a la que dedicamos íntegramente el segundo ensayo de este libro), fue la primera institución en defender en Ecuador la necesidad de impulsar un desarrollo armonioso de los diversos aspectos que constituían la vida cotidiana de los anejos indígena-campesinos. Como podrá comprobar el lector, el seguimiento de las realizaciones de Misión Andina revela claramente su contenido tecnocrático: la inversión en rubros como caminos, escuelas comunales, infraestructuras sanitarias de todo tipo (letrización, dispensarios médicos, agua potable, campañas de vacunación), viviendas rurales y, muy especialmente, la introducción en



las comunidades de las maravillas emanadas de la revolución verde –tan de moda en aquellos años– marcaron el quehacer cotidiano de sus técnicos y los límites del alcance de su intervención. Poco es, en efecto, lo que fructificó de aquel esfuerzo desde el punto de vista de la exclusión social y de la marginación económica de la población indígena. Desde el momento en que ni por un solo momento procedió a cuestionar la concentración de la tierra en pocas manos y que, por lo tanto, poco o nada hizo por facilitar el acceso de los campesinos a una parcela o por combatir la pervivencia de relaciones de producción precarias –aún a pesar del ambiente reivindicativo que se respiraba en la sierra alrededor de la expedición de la primera ley de reforma agraria (1964)–, las iniciativas en desarrollo de Misión Andina estaban condenadas a caer en saco roto. No sucedió lo mismo, sin embargo, con la semilla que dejó desde el punto de vista organizativo. Efectivamente, en la medida en que esa institución también invirtió en insumos no convencionales como la educación y la capacitación de líderes campesinos (en vista a facilitar la constitución de comunas jurídicamente reconocidas), es más que notable la huella que imprimió en la primera generación de líderes e intelectuales indígenas que, treinta años después, reconocen sin paliativos su deuda para con aquellos talleres formativos, sin duda pioneros –en cantidad y en calidad– en la mayor parte de las parroquias en las que se impartieron<sup>19</sup>. Paradójicamente, una iniciativa tan homogeneizadora e integracionista en su filosofía como ésta, contribuyó así a la concienciación étnica y a la reivindicación de la diferencia como herramienta y demanda política en el largo plazo de aquellos a quienes presuntamente iba a integrar en la sociedad *nacional*.

Finalmente, hay que mencionar la relevancia del paradigma indigenista derivado de la Teología de la Liberación, emanado de la apertura de la Iglesia explicitada tras el pronunciamiento favorable de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana para la ejecución de una reforma agraria en el país<sup>20</sup>, e inmediatamente fortalecido por el ambiente progresista resultante del Concilio Vaticano II (1963) y de la III Conferencia del Episcopado Latinoamericano de Medellín (1968). Dicho paradigma está bien representado por la obra de la Diócesis de Riobamba en el tiempo de Monseñor Leónidas Proaño, quien llegó a definirla públicamente como la *Iglesia de los Pobres*. Sin querer entrar ahora en detalles sobre su trascendencia en el proceso de lucha contra el latifundio desarrollado

- 
19. Entrevista realizada el 05/11/99 a Luis Macas. En la misma dirección se manifestaba José Quinde, líder histórico de Cañar: ver *infra*, nota nº 24 del capítulo 2.
  20. Una reforma, no lo olvidemos, en la cual estaba implicada la misma Iglesia dada su situación de latifundista. La Carta Pastoral del Episcopado Ecuatoriano, fechada en abril de 1963, señalaba en este sentido: “Al expropiar las tierras legítimamente poseídas, el Estado debe pagar una indemnización cuya cuantía debe medirse según el grado de cumplimiento de la función social y en ningún caso la indemnización ha de constituir un premio a la incapacidad o desidia. La diferencia que pudiera presentarse respecto del precio real, bien puede considerarse como justa sanción...”. A lo que añadía: “...nosotros los Pastores, no podemos permanecer indiferentes ante los padecimientos de orden temporal que sufren tantos hijos nuestros” (cit. en CESA 1992, 8).

por el campesinado indígena entre los años sesenta y setenta, ni sobre el significado profundo en el desenlace del proceso que tuvo la pérdida por parte de los sectores dominantes en la sociedad rural de uno de sus aliados tradicionales –la Iglesia–<sup>21</sup>, sí nos parece oportuno remarcar su tremendo impacto en lo que la eclosión del movimiento indígena contemporáneo se refiere; y eso en un doble sentido. Por una parte, en el caso específico de Chimborazo, por el apoyo inestimable que la Diócesis dio a las comunidades, no sólo en su oposición a los gamonales, sino también –y muy especialmente– en su armazón organizativo: un somero rastreo por las organizaciones de base, de segundo grado e incluso de tercero (caso del *Movimiento Indígena de Chimborazo*), pone de manifiesto que un número significativo de ellas hunden sus raíces en la política implementada por todos los sacerdotes *proañistas* de cara a fortalecer las estructuras asociativas del mundo indígena como herramienta de cambio social. En segundo lugar, y más allá de la casuística particular de Chimborazo, por la puesta en funcionamiento y apoyo posterior de una serie de instituciones de desarrollo (ONGD) que, hasta el día de hoy y sin solución de continuidad, han venido trabajando al amparo de la Iglesia en pos de una concepción del desarrollo rural que ha tomado como referente de sus objetivos a las comunidades y a las federaciones de comunidades –las OSG– como sujeto histórico de intervención y, en última instancia, como su propia razón de ser<sup>22</sup>.

### *Los resultados asimétricos de las reformas agrarias*

Desde la lógica de la estrategia desarrollista, la reforma agraria se planteó como un requisito *sine qua non* para lograr la tan anhelada modernización latinoamericana. La reforma, en síntesis, habría de desempeñar todo un conjunto de funciones económicas (dinamizar las producciones y los rendimientos, así como articular coherentemente los mercados interiores); políticas (consolidar el Estado populista a través del *pacto agrario* con los campesinos, cohesionar la nación); y sociales (desactivar el potencial revolucionario del campesinado por la vía del reparto y facilitar la movilidad social, consecuencia ésta previsible de la desmantelación del régimen de hacienda)<sup>23</sup>.

Son muchos los trabajos disponibles sobre el impacto que las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973 tuvieron sobre la mutación estructural del espacio rural ecuatoriano, por lo que no nos vamos a entretener mucho en ello<sup>24</sup>. Baste

---

21. Retomaremos parcialmente estos aspectos en los capítulos 3 y 5.

22. La relación existente entre la densidad organizativa de las áreas predominantemente indígenas y la presencia continuada de estos organismos es notoria a lo largo de las parroquias serranas, como tendremos ocasión de comprobar. Ver *infra*, capítulos 3 y 4.

23. Así plantearon el tema, al menos, los teóricos más renombrados de la vía cecalina. Ver Delgado (1965).

24. Véase Barsky, Díaz Bonilla, Furche y Mizrahi (1982), Chiriboga (1987) y Barsky (1988).

recordar que, partiendo del año 1954 (fecha de realización del primer censo agropecuario), cuando el 2,1% de las explotaciones –con más de un centenar de hectáreas cada una– acaparaba el 64,4% de la superficie agrícola del país mientras que las unidades inferiores a cinco hectáreas (el 73,1% del total) controlaban el 7,2% de la superficie agrícola útil, la expansión de la frontera agrícola y (en mucha menor medida) la reforma redistributiva se tradujeron en una notable reducción de los índices de concentración de la propiedad: treinta años después, en 1984, las posesiones superiores al centenar de hectáreas no concentraban más del 34% de la superficie agropecuaria; la mediana propiedad (de entre 20 y 100 hectáreas) había incrementado su importancia territorial (con el 30% en su haber); y los patrimonios inferiores a 20 hectáreas, con el 35,6% de la superficie, habían experimentado un fuerte crecimiento (Chiriboga 1987, 6). Es importante insistir en que esa aparente mayor equidad, por deberse básicamente a la puesta en cultivo de nuevos territorios ubicados en las tierras bajas subtropicales y tropicales, es más ficticia que otra cosa. El *Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización* (IERAC), en realidad, “desmovilizó al campesinado a través del fomento de la colonización y del acceso a la propiedad de los precaristas serranos; aceleró los procesos de disolución y posterior redistribución de aquellas haciendas incapaces, por las razones que fuera, de adecuarse a las necesidades modernizantes impuestas por la coyuntura; pero garantizó, por encima de todo, la reconversión sobre las mejores tierras de buena parte de las antiguas haciendas andinas en unidades capitalizadas y orientadas al mercado urbano interior (...) o a la exportación” (Bretón 1997, 61-62)<sup>25</sup>.

La reforma agraria permitió en el medio plazo, pues, ampliar la superficie agropecuaria del país; enmascarar las estadísticas sobre distribución real de la riqueza; procurar la transformación de las grandes propiedades potencialmente viables; y estimular la movilidad (económica y social) del campesinado. Este último punto es muy importante para entender cómo se fue articulando el movimiento indígena en un contexto post-reformista caracterizado por la desintegración del orden gamonal tradicional y por la *indigenización* –valga la expresión– de los espacios rurales serranos. La descomposición del régimen latifundista comportó el fin del vínculo del indio con la hacienda y, por consiguiente, facilitó la inserción a gran escala de las economías indígena-campesinas en los circuitos comerciales y en el mercado de trabajo nacional y regional. En este

25. Las estimaciones más recientes de Manuel Chiriboga apuntan en esta dirección: “Si analizamos la desigualdad en la distribución de la tierra en el Ecuador, se encuentra que el coeficiente *Gini* –un indicador usual que mientras más se acerca a 1 revela mayor desigualdad– es en 1994 de 0,86 para tierra efectivamente en producción y considerando a las familias rurales sin tierra. Un índice extremadamente alto incluso para América Latina, la región de mayor desigualdad en el mundo en términos de distribución de la tierra. En efecto, para inicios de los años setenta 10 de 17 países de la región tenían índices superiores a 0,80, incluyendo Colombia (0,859) y Brasil (0,837). La información disponible señala que no hay [en el Ecuador] diferencias significativas entre la sierra y la costa (0,87) y que el índice es menor en la región amazónica (0,78)” (Chiriboga, North, Flores y Vaca 1999, 95-96).

punto son referencia obligada las consideraciones de Carola Lentz, extrapolables al conjunto de la sierra, sobre el impacto de la migración temporal de los indígenas chimboracenses a la costa en la construcción de un sujeto colectivo *indio* por encima de las adscripciones identitarias locales o comunitarias (1997, 305-306). La reforma agraria marcó así un punto de inflexión en la evolución social de los Andes ecuatorianos en tanto que, gracias a la aceleración que supuso en la integración de las comunidades indígenas al mercado y al Estado –“en virtud de la migración laboral, la ampliación del sistema educativo y los numerosos proyectos de desarrollo”–, “la conciencia de pertenecer a un grupo ‘nosotros’, que inicialmente era definido en el ámbito local<sup>26</sup>, se ha transformado en un sentimiento de pertenencia a una gran comunidad de indígenas” (Lentz 2000, 226). De ese modo, se fue reedificando la frontera étnica al tiempo que se ponían las bases para la cimentación de una identidad (y de un proyecto) común para las *nacionalidades indígenas*. Con las transformaciones aceleradas de los años sesenta y setenta, en efecto,

los ‘indios’ de los poderes locales compartimentados tienden a fundirse en una población más unitaria. Devienen una suerte de comunidad capaz de imaginarse a sí misma en tanto que conjunto social, vinculado por lazos simbólicos e históricos compartidos y reinventados en rituales políticos como los levantamientos; por participar en una experiencia de vida y sociabilidad de emigrantes en las redes sociales que surgen en las ciudades. Por consiguiente, hay dos procesos que gestan un grupo social nuevo: por una parte, la segregación, la ubicación del otro lado de la frontera en un más allá político indefinido (no ciudadano), y la violencia que asumen las relaciones ‘interétnicas’; por otra parte, la resistencia a la situación de dominación y explotación a nivel nacional (Guerrero 1998, 118).

La migración, con todo, no deja de ser estacional en muchos casos, lo cual nos sitúa ante el tema de la mencionada indigenización: a pesar de la disminución en términos absolutos de los contingentes indígenas a escala nacional, León Zamosc (1995) ha demostrado que la población en las parroquias serranas predominantemente quichuas emigró tras el reparto menos con carácter definitivo que en aquellas blanco-mestizas, con lo que las áreas rurales andinas experimentaron, entre 1962 y 1990, una cierta indianización<sup>27</sup>; indianización que está

---

26. En el marco del régimen gamonal se constata una personalización de la dominación desde el punto de vista de las relaciones entre los dominadores (terratenientes y mestizos) y los indígenas (ver Guerrero 1991).

27. “Entre 1962 y 1990 la población rural en las API [áreas predominantemente indígenas, ver *infra*, nota nº 6 del capítulo 4] aumentó en un tercio, empujando hacia arriba la tasa general de crecimiento de la población rural de la Sierra (que aumentó en una cuarta parte). (...) Tal vez sea más acertado considerar al mayor crecimiento demográfico de las API como un reflejo de la existencia de una menor tasa de disminución relativa de la población rural. Esto invita a la reflexión sobre los factores que hacen que las API tengan más poder de retención dentro del contexto de la migración rural-urbana” (Zamosc 1995, 25). Hernán Carrasco (1997), por su parte, demostró a través del análisis de los datos censales de 1974, 1982 y

en la base también de la fiebre etnicista que recorrió de norte a sur el callejón interandino justamente a partir de las etapas finales de la lucha por la tierra. La proliferación de la reivindicación étnico-comunitaria durante las décadas de los ochenta y los noventa, por tanto, puede ser entendida en parte como una respuesta desde esos espacios (re)indianizados al control estatal y a la decepción generada por los resultados obtenidos finalmente en términos económicos a partir de las reformas agrarias. Como ha apuntado Tania Korovkin, “en vista de las restricciones estructurales y fiscales a la capacidad redistribuidora del Estado, esta intervención difícilmente puede estar a la altura de las expectativas que se ha creado entre el campesinado”, por lo que, “como resultado de ello, surge una tendencia para el desarrollo de organizaciones autónomas al margen de la red organizativa controlada por el gobierno y, además, una proliferación de conflictos entre las organizaciones patrocinadas por el Estado y sus supuestos benefactores” (1993, 5). Dicha tendencia se vio fortalecida por otro efecto colateral de la disolución de las haciendas: el hecho de poder acceder a la tierra, disparó la constitución legal de comunas y de cooperativas<sup>28</sup>. Simultáneamente, la erosión del poder y la pérdida paulatina de parte del control social de las élites rurales blanco-mestizas promovió la desarticulación de la integración vertical existente –en términos de dominación y dependencia– entre los pueblos (cabeceras parroquiales) y las comunidades, “llevando a un nuevo tipo de configuración en la cual se desarrolla una integración horizontal, de naturaleza económica y política, entre comunidades indígenas” (Pallares 2000, 268), alimentando de ese modo el proceso organizativo que sentaría los fundamentos del asalto final a los poderes locales protagonizado por el movimiento indígena a partir de la segunda mitad de los años noventa<sup>29</sup>.

Por otra parte, la forma en que se concretó la reforma agraria significó con el paso del tiempo un deterioro evidente de las condiciones de vida de buena parte del campesinado indígena aunque, a la vez, facilitó que ciertos sectores minoritarios de ese campesinado dieran el salto, por disponer de ventajas comparativas de distinta índole, hacia la capitalización-mercantilización de sus economías, posibilitando así con el paso de los años el ensanchamiento de una élite indígena intelectualmente formada y con capacidad de respuesta<sup>30</sup>. Como señalan Moreno y Figueroa (1992, 33), “los pre-requisitos para que el discurso etnicista

---

1990 que el crecimiento de las organizaciones quichuas coincidía con una dinámica demográfica de despoblamiento mestizo de las cabeceras parroquiales. Sobre la casuística de Chimborazo, ver *infra*, capítulo 5, “La construcción del andamiaje organizativo indígena: de las comunas a las OSG”.

28. El 39,4% del total de las comunas y el 74,14% del de las cooperativas constituidas en la sierra entre 1911 y 1992 vieron la luz en el período comprendido de 1965 a 1984 (Zamosc 1995, 90-94).

29. Ver *infra*, capítulo 5, en especial la nota nº 14.

30. Para el caso pionero y excepcional de los procesos de diferenciación interna y de reafirmación cultural de la población indígena de Otavalo, vinculados a la especialización textil, ver Villavicencio (1973), Walter (1981), Salomon (1981) y Colloredo-Mansfeld (1999).

tomara la fuerza que en este momento tiene dentro del movimiento indígena, eran la disolución de la hacienda y el apareamiento de un grupo social indígena con fuerza tanto en términos políticos como económicos”. De hecho, observa Andrés Guerrero, un estudio detallado de su procedencia revelaría con toda probabilidad “que una importante proporción de los líderes, en algún momento de su recorrido, trabajaron de promotores, capacitadores o gestores de proyectos de desarrollo en las agencias estatales, de la iglesia o privadas”; es decir, que “recibieron una instrucción y colaboraron en aquellas instituciones frente a las cuales, desde sus puestos en las parroquias, la provincia o la capital de la República deben emitir discursos sobre la diferencia étnica, la opresión y la autonomía” (1995, 11).

### *Las dificultades de la izquierda clásica para abordar la cuestión indígena*

La formación de esas élites indígenas y la final consolidación de un mercado de trabajo plenamente capitalista en Ecuador –libre por fin de las trabas a la movilidad características del antiguo régimen– son elementos que, siendo indispensables para entender el surgimiento del movimiento indígena, no explican por sí solos el porqué del rumbo etnicista adoptado por el discurso de la CONAIE desde finales de la década de los ochenta. Pensamos que un factor importante a considerar acaso sea la desconfianza que muchos de esos intelectuales indígenas sentían hacia el discurso tradicional de los partidos de izquierda. Una desconfianza que emanaba, por una parte, de la invisibilización de las demandas étnicas tras las estrictamente clasistas<sup>31</sup> y, por otra, de la actitud ventrilocua y paternalista adoptada durante décadas por los representantes de esas formaciones políticas a la hora de defender los intereses de unos indios a quienes presuntamente representaban y a quienes consideraban, tácitamente, como *sujetos* incapaces de articular una voz propia. En última instancia, la retórica de aquella vieja izquierda –no por bienintencionada portadora indiscutible de la verdad absoluta– compartía una parte muy importante del substrato ideológico que conformó la teoría (y muchas veces la praxis) del desarrollismo de aquellos años de crecimiento económico, transformaciones estructurales y espacios en los imaginarios colectivos donde ubicar la utopía social.

De ahí se generaron con el paso de los años toda una serie de incomprensiones recíprocas y desencuentros que se reflejan fielmente en la trayectoria del propio movimiento indígena. Partiendo de unos planteamientos al cien por cien clasistas (y en estrecha relación con los partidos políticos de izquierda o con los

---

31. A partir del lúcido análisis que autores como Mariátegui o Castro Pozo hicieron en su día sobre el carácter clasista de la “cuestión indígena” en el Perú, y de su lógica y legítima generalización a la realidad de los Andes ecuatorianos y bolivianos, la izquierda clásica ha tendido a traspapelar reiteradamente a los indígenas (dimensión étnica) tras los campesinos (dimensión de clase).

sectores católicos más progresistas), y que tenían su expresión en la *Federación Ecuatoriana de Indios* (FEI) y en la *Federación Nacional de Organizaciones Clasistas* (FENOC)<sup>32</sup>, desde la primera mitad de los setenta se empieza a evidenciar un proceso en la sierra del Ecuador en virtud del cual pierden representatividad las organizaciones estrictamente campesinas y, a la vez, emerge una nueva plataforma (el ECUARUNARI) cuyo discurso va a acabar pivotando más sobre las demandas de índole étnico, aunque sin perder nunca del todo los componentes de clase. Roberto Santana (1995) distingue, de hecho, tres fases en la historia reciente del movimiento indígena: una primera etapa de sindicalismo de clase (FEI, FENOC, etc.); una segunda caracterizada por las oscilaciones entre las demandas étnicas y las específicamente clasistas (ECUARUNARI)<sup>33</sup>; y una tercera fase final (representada por la CONAIE) de hegemonía definitiva de las tesis etnicistas<sup>34</sup>.

### La era del neoliberalismo, la aldea global y la eclosión identitaria

Durante los años dorados del “boom” petrolero, el Estado reduplicó su énfasis desarrollista y modernizador en las áreas rurales. En esa coyuntura, en efecto, las agencias estatales, dotadas de presupuestos generosos, hicieron un gran esfuerzo en la implementación de infraestructuras de todo tipo (carreteras, escuelas, dispensarios médicos, electricidad, agua, oficinas de teléfonos,...); infraestructuras que, en última instancia, “aproximan los campesinos a las plazas de mercado y trabajo en las ciudades” (Guerrero 1995, 101). La crisis económica posterior frustró el proyecto desarrollista asociado a las políticas agrarias: del mismo modo en que las necesidades de la evolución del conjunto de la estructura económica del Ecuador estuvieron, a lo largo de los años sesenta y los se-

- 
32. La FEI data de 1944, “cuando fue creada por iniciativa del Partido Comunista para impulsar el sindicalismo de las masas indígenas. En su primera época su Secretario se confundía con aquél del Partido y si, posteriormente, esta coincidencia orgánica desapareció, la FEI sigue siendo la rama campesina del movimiento de masas del PC. La historia de la FENOC es un poco más breve. Heredera de la antigua FETAP (*Federación de Trabajadores Agropecuarios*), organización a través de la cual la CEDOC (en sus orígenes *Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos* y en la actualidad [1980] *Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas*) actúa en el campo ecuatoriano a partir de 1965. La CEDOC, de la cual se deriva, había sido fundada a su vez en 1938 y su presencia en el campo había sido señalada desde 1950” (Santana 1988, 280-281).
  33. En el ECUARUNARI (movimiento gestado entre 1968 y 1972, pero fundado formalmente en ese último año), integrado también por numerosos partidarios de posiciones clasistas de iniciativa cristiana filo-marxista, “van a enfrentarse abiertamente por primera vez en el plano nacional, la corriente de clase y la corriente étnica emergente” (Santana 1995, 141-142), que es la que acabará imponiéndose.
  34. Un paso fundamental en el afianzamiento del movimiento indio a nivel nacional fue la constitución del *Consejo Nacional de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONACNIE) en 1980, antecedente directo de la CONAIE (fundada en 1986), y cuya coordinación ejecutiva asumió ECUARUNARI en 1981 (CONAIE 1989).

tenta, en la base de la articulación de una reforma agraria moderada y en la experimentación de los primeros programas de desarrollo rural gubernamentales, durante los decenios siguientes la crisis de la deuda externa, el estrangulamiento del viejo modelo substitutivo de importaciones y la adopción de duras políticas de ajuste económico, marcaron el final del ciclo expansivo<sup>35</sup> y el inicio de una etapa marcadamente contrarreformista y descampesinista. De ahí también la contundencia del giro etnicista experimentado por parte de las organizaciones indígenas. Un giro que encierra, por paradójico que ello pueda parecer, una dimensión profundamente clasista (no en vano ha sido adoptado por algunos de los sectores sociales más desfavorecidos por el ajuste), y que ha demostrado, además, ser una de las estrategias más dinámicas de resistencia al neoliberalismo en América Latina (Veltmeyer 1997).

*El signo de los tiempos: liberalización de las políticas agrarias, profusión de nuevos agentes y fragmentación de los enfoques del desarrollo rural*

La praxis neoliberal se ha ido concretando en la región con la paulatina puesta en funcionamiento de tres grandes líneas de actuación, en lo que al sector agropecuario y a las áreas rurales se refiere: la liberalización y la desregulación de mercados de productos e insumos antaño protegidos, consecuencia lógica de la aplicación de los preceptos sobre la aldea global y la teoría de las ventajas comparativas; la liberalización del mercado de tierras y el fin del pacto agrario del Estado con los campesinos, a través del cual —recuérdese— aquél había acostumbrado a mitigar los conflictos y a garantizar la paz social durante el dilatado período desarrollista<sup>36</sup>; y la substitución definitiva del paradigma de la reforma agraria por el del desarrollo rural integral (DRI). Esto último, más trascendente de lo que pudiera parecer a simple vista, ha implicado el abandono de la pretensión de una transformación global del sector agrario en aras de una intervención parcial y circunscrita a determinados grupos de productores rurales; ha significado reemplazar su concepción inicial como estrategia de desarrollo por otra meramente asistencialista, a modo de programa social<sup>37</sup>; y ha

---

35. Buenos análisis de las reformas estructurales y de sus precedentes son, entre otros, los de Pachano (1987), De Janvry, Sadoulet y Fargeix (1991), y Racines (1993).

36. Ejemplos de esa marcha atrás son las contrarreformas legislativas de México (1992), Perú (1993), Ecuador (1994) o Bolivia (1996), promovidas por los respectivos regímenes neoliberales de cara a incentivar la afluencia de capitales privados al sector, aún a costa de ensanchar la brecha de exclusión (¿expulsión?) de los pequeños campesinos.

37. Prueba de ello es el surgimiento de un estado de opinión, en las propias instituciones financieras, que planteaba que los DRI “no debieran ser considerados como programas productivos, de los cuales cabía esperar resultados que justificaran la inversión, sino como programas sociales” (Plaza 1990, 35). Ello comportaba, ni más ni menos, entender el DRI como una especie de limosna capaz, en el mejor de los casos, de paliar algunas de las inevitables secuelas del ajuste económico.



abierto, finalmente, una puerta a la posibilidad de privatizar las intervenciones sobre el medio rural.

De hecho, desde el momento en que el DRI suponía renunciar a la utopía de un cambio estructural en favor de los proyectos de actuación inmediata y que eso mismo implicaba –se quiera reconocer o no– priorizar la praxis y el inmediatismo del proyecto concreto sobre la teoría y la visión de conjunto, era de por sí perfectamente susceptible de ser compatible con el marco institucional de la *nueva economía*. Esto redundó en una situación en virtud de la cual el Estado fue perdiendo protagonismo como agente potenciador del desarrollo rural en beneficio de las ONGD y las financieras, multiplicadas y sobredimensionadas a la sombra de un ajuste económico que ha ido limitando progresivamente la capacidad interventora de los poderes públicos<sup>38</sup>. La presencia de ONG y ONGD en los países del área no es nueva, desde luego, y en el caso del Ecuador algunas de las más importantes se remontan a los tiempos de las luchas por la tierra<sup>39</sup>. Lo que es realmente novedoso es la proliferación y la entrada en escena masivas de este tipo de organizaciones a partir de los inicios de la década del ochenta.

Desde el punto de vista de las ONGD que trabajan en el medio rural andino, la sostenibilidad, el fortalecimiento de las organizaciones populares y el apoyo a las comunidades indígenas, son tres pilares que guían sus prioridades de inversión<sup>40</sup>. De este modo, estas instituciones se han convertido en financiadoras y consolidadoras, al menos, de los pisos intermedios del andamiaje del movimiento indígena (fundamentalmente de las OSG): unas veces ahondando los procesos de diferenciación interna a través del afianzamiento de un estamento de dirigentes locales cuyo prestigio y cuya capacidad para autoreproducirse como tales depende de su habilidad para atraer recursos externos; otras veces anteponiendo el apoyo a un proyecto político determinado –el de la CONAIE y sus filiales– por encima de la viabilidad económica de los proyectos *estricto*

---

38. Esto sin entrar en el tema de los modestísimos resultados de los proyectos concretos en relación a las necesidades de la población rural. En este sentido, debe tenerse en cuenta que una de las dificultades que tuvieron que enfrentar casi todos los programas DRI latinoamericanos –y que acabó por estrechar extraordinariamente su alcance y continuidad– fue la del contexto de crisis económica en que se gestaron. Sobre la génesis del paradigma DRI, sus vínculos con el ajuste neoliberal, su carácter conservador y sus limitaciones, véanse Giusti (1984), Grindle (1986) Plaza (1990) y Cloke y Little (1990). Para un análisis detallado del *Programa Nacional de Desarrollo Rural* ecuatoriano (PRONADER), ver Martínez (1995b) y Martínez y Barril (1995).

39. Tal es el caso de las vinculadas en sus orígenes con la Iglesia de los Pobres, como el *Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio* (FEPP), la *Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas* (CESA) y el *Centro de Estudios y Acción Social* (CEAS) (cf. *infra*, el párrafo introductorio al capítulo 3).

40. Información obtenida a través de entrevistas con responsables de ONG y de observaciones de campo.

*sensó*<sup>41</sup>; y a menudo retroalimentando el discurso de la dirigencia indígena, en la medida en que la reindianización de amplios espacios de la sociedad rural –y qué mejor indicador de ella que la densidad organizativa– se convierte en un reclamo de cara a captar proyectos de desarrollo.

Las organizaciones de segundo grado, en efecto, han sido reiteradamente señaladas como las plataformas ideales para desarrollar sobre el terreno los proyectos de desarrollo rural. Como tendremos ocasión de demostrar en los capítulos que siguen, tanto las ONGD más importantes que operan en el callejón interandino como, en los últimos años, el mismísimo Banco Mundial, coinciden en remarcar la posición estratégicamente privilegiada en que se ubican las OSG dentro del edificio organizativo del movimiento indígena: son estructuras manejables –ni muy pequeñas (y por lo tanto irrelevantes en términos del impacto de la intervención), ni excesivamente grandes (circunstancia que aumenta el riesgo de diluir los resultados)–, aparentemente bien coordinadas con las organizaciones de base que las integran y que –a juzgar al menos por la retórica de sus líderes– condensan en sí mismas todas las virtudes emanadas del *comunitarismo andino* con que tantas veces han sido estereotipados los campesinos de la región desde posiciones esencialistas<sup>42</sup>.

Consecuencia de todo lo anterior es la fragmentación de los enfoques tan característica en el mundo del desarrollo rural del cambio de siglo. La propia conversión del *proyecto concreto* en el único fin real de la política de desarrollo, con todas las consecuencias nocivas que ha acarreado (atomización y dispersión de dicha política en multitud de experiencias difícilmente coordinables, multiplicación del personal de las agencias ejecutoras, minimización del aparato público en favor de la externalización y aumento de la competencia interinstitucional por nuevos recursos, amén del reforzamiento de una percepción focalizada y localista de la cuestión agraria), ofrece la triste imagen –parafraseando a Alberto Paniagua (1992, 209)– “de un espejo quebrado en mil fragmentos, cada uno de los cuales refleja, desde su propia forma, la misma imagen dislocada del desarrollo”. Dentro de esa dispersión, sin embargo, son destacables cuatro grandes materias o ítems que, con recurrencia, ocupan un espacio importante en las agendas de numerosas instituciones de desarrollo: nos estamos refiriendo al

---

41. La inmensa mayoría de los proyectos a que hemos tenido acceso en Chimborazo, al menos, tienen como objetivo prioritario el fortalecimiento de la organización campesina como elemento de cambio social. Entraremos en detalle en el análisis de todas estas cuestiones en los capítulos posteriores.

42. Sobre esto último, ver Viola (1993). La pervivencia de imágenes *folk* como esa sobre el mundo indígena-campesino está relacionada, en un país como Ecuador, con el inmediatezismo en el que operan las ONGD y, en general, todas las agencias de desarrollo. Para éstas, “era más importante la ‘acción’ en cualquier línea antes que disponer de una reflexión sólida sobre las tendencias económicas y sociales predominantes en el medio rural. Bastaba con aplicar los métodos del ‘diagnóstico participativo’, para disponer de los elementos científicos para la acción. De esta forma, se evacuaron las posibilidades de investigar en importantes áreas campesinas donde se implementaban proyectos desarrollistas” (Martínez 2000b, 11).

conocido coloquialmente como *enfoque de género*, a la apuesta por la *descentralización* del Estado (o de lo que queda de él), a la búsqueda de la *sostenibilidad* (social y económica) de las iniciativas y a la inversión en *capital social*. Pensamos que, en cierto sentido, estos son los cuatro “temas estrella” que, habitualmente desmembrados de una visión holística de la realidad social, constituyen hoy por hoy las principales alternativas paradigmáticas en lo que a la praxis cotidiana de las intervenciones sobre las áreas rurales se refiere. Por razones de espacio y por no querer alejarnos del hilo argumental de este ensayo, vamos a dejar aquí de lado el enfoque de género<sup>43</sup> y el debate sobre la descentralización<sup>44</sup>, para centrar más bien la atención en la sostenibilidad y el capital social.

---

43. Sí queremos mencionar, empero, que se constata en algunas de las ONG más importantes del Ecuador un interés por el enfoque de género a partir, más o menos, de mediados de la década de los noventa. Un interés que, en nuestra opinión, obedece más a los condicionamientos de las financieras extranjeras que a un posicionamiento interno propio. Efectivamente, las agencias de cooperación internacional, menos generosas que antaño para con las ONG locales y más preocupadas por precisar el tipo de cooperación de que se trata, han impulsado en el país la adopción en los proyectos de desarrollo de un pocas veces precisado enfoque de género. Me gustaría, para ilustrar esta aseveración, traer a colación un par de ejemplos extraídos de mi trabajo de campo en Chimborazo. En el caso de una ONG tan emblemática como CESA, el enfoque de género es por primera vez considerado en sus actuaciones en esa provincia a partir de 1995, concretamente en la segunda fase del *Proyecto Licto de Riego y Desarrollo Rural* y, más extensamente, en el *Proyecto de Crédito para fomento del ganado lechero entre las mujeres de Pungal*. Más allá del peso de la migración masculina en ambos ámbitos de intervención, el enfoque de género fue un requisito condicional impuesto respectivamente por la cooperación suiza y por la alemana (ver *infra*, capítulo 6, “Organización indígena y desarrollismo hidráulico: la CODOCAL de Licto y el regadío”, en especial la nota nº 20). En el caso del FEPP, otra de las ONG con solera en Chimborazo, el enfoque de género no aparece explicitado en ningún documento de la institución desde la fundación de la propia Regional Riobamba en 1981 hasta el año 1996, momento en que se le toma en consideración a la hora de planificar el Segundo Programa de la Regional para el período 1996-2000 (ver *infra*, capítulo 3, “El Segundo Programa de la Regional Riobamba, 1996-2000”, al analizar la primera fase). Los resultados que arrojan las evaluaciones externas al respecto, sin embargo, no acostumbran a ser muy halagüeños: con frecuencia, el enfoque de género no pasa de ser un barniz con que se cubren los discursos reales sobre el papel de proyectos de desarrollo de corte muy convencional y, en el mejor de los casos, suele quedar en la organización de talleres de capacitación, tanto para los técnicos que implementan las intervenciones como para las supuestas beneficiarias de los mismos. Para un análisis más exhaustivo de esta cuestión, es referencia obligada Cuvi, Ferraro y Martínez (2000).

44. El de la descentralización es otro tema de moda, impulsado por las financieras multilaterales y las ONG, de indudable interés para todos los países de la región. Postula la necesidad de descentralizar los recursos a través de la dotación de poderes reales a la población local por la vía del control de los municipios. En el caso de la sierra ecuatoriana, se trata de un proceso que, en cierto sentido, es consecuencia lógica de los cambios en las estructuras de los poderes locales que se han venido gestando desde el tiempo de las reformas agrarias y el resquebrajamiento de los sistemas de dominación étnica. La pregunta del millón, sin embargo, es: ¿y qué recursos se descentralizan? En este punto nos parece pertinente proponer dos reflexiones colaterales. La primera es que se trata de una propuesta que, en cierto sentido (y no es gratuito que el debate se dé en el momento en que se da), está en consonancia con el proceso de desestatalización y externalización de algunos servicios básicos característico del modelo neo-

*De la sostenibilidad al capital social*

Las limitaciones de las reformas agrarias, en general, y los abusos generados por la adopción indiscriminada de la revolución verde, explican el surgimiento de nuevas líneas de actuación –la agroecología sería una de ellas– que, enmarcadas en la perspectiva general del desarrollo sostenible, reivindican la pertinencia de la racionalidad ecológica de la producción *tradicional*. Desde la óptica de este tipo de propuesta, aspectos tales como la recuperación de la lógica productiva de los campesinos, el fomento de la participación popular, el *etnoecodesarrollo* o el respeto a las formas de organización locales, deben ser los parámetros preferentes de intervención<sup>45</sup>. Justamente por ello, como señalan Altieri y Yurjevic (1991), el enfoque de la sostenibilidad se amolda al espíritu de aquellas ONGD que defienden orientaciones participativas *desde abajo* como vía de superación de algunos de los déficits más importantes detectados en los programas de desarrollo anteriores, tales como la marginalidad del campesinado en el interior de la sociedad nacional; la posible pérdida de identidad de las comunidades rurales (muy importante en el caso del mundo indígena); o las dificultades estructurales que impiden superar la pobreza por parte de los estratos más desfavorecidos. De ahí que el fortalecimiento de la organización y de la identidad, así como la preocupación por la consolidación de una agricultura regenerativa, sean elementos comunes de muchos de los programas de desarrollo que, implementados por ONGD, toman nota de los avances protagonizados por la agroecología y el desarrollo sostenible<sup>46</sup>: unos planteamientos, no sólo compatibles con el discurso indianista, sino que lo refuerzan (Bebbington 1995).

---

liberal. En esta línea, tampoco es casual que algunos de los espacios rurales serranos que se están convirtiendo en un modelo para la literatura especializada en descentralización (y que curiosamente también lo son en la de capital social y en la de cooperación para el desarrollo), sean de los más marginales en términos económicos, circunstancia que cuestiona seriamente sus posibilidades de atender las demandas más básicas de su población y que, a la vez, los ubican en una posición de absoluta dependencia de los organismos externos que cooperan y financian ese proceso de descentralización. Para el caso de Chimborazo, ver *infra*, capítulo 5, “El sentido estratégico de las OSG y el valor del capital social: luces y sombras”. Una buena visión de conjunto del problema puede verse en el volumen coordinado por Augusto Barrera (1999).

45. Esa es la tesis de autores tan relevantes como Toledo (1981, 1993), Yurjevic (1995, 1997), Altieri (1991, 1995) y otros. Hay que aclarar, con todo, que una cosa es la apuesta agroecológica de quienes trabajan en serio en esta línea, y otra muy distinta lo que Alonso Mielgo y Sevilla-Guzmán (1995) han denominado el *discurso eco-tecnocrático* de los organismos internacionales, que en buena parte han fagocitado y domesticado el discurso de la sostenibilidad. De hecho, en nuestra investigación sobre el terreno hemos podido constatar cómo, a instancias de las financieras, muchas ONG adoptan formalmente el discurso de la sostenibilidad aunque, en el fondo, continúen operando dentro de los parámetros más convencionales del desarrollismo tecnocrático clásico.
46. “La cuestión de la identidad campesina es otro aspecto que asumen los programas de desarrollo rural al enfrentar la pobreza rural, especialmente al tratar con campesinos indígenas. En estas comunidades los programas de formación ponen énfasis en el desarrollo de una

Tal es así, que principios como la equidad, la rentabilidad, la búsqueda de la seguridad alimentaria o el empoderamiento de las bases, se han convertido en las señas de identidad más peculiares de esta suerte de desarrollo alternativo<sup>47</sup>. Unas propuestas que en Ecuador entroncan plenamente –y ahí es donde queremos ir– con el sentir de los movimientos sociales que, como las actuales organizaciones indígenas, tienen por bandera la reivindicación del respeto hacia sus formas consuetudinarias de organización social y la defensa de un espacio y unos recursos vitales para garantizar su supervivencia. Más allá de la viabilidad de este tipo de aproximación desde la óptica de la eficiencia –muy discutible– de las actuaciones concretas y de su carácter ciertamente minoritario en el enorme elenco de instituciones que operan en el medio rural, lo cierto es que, en términos generales, el discurso sobre la sostenibilidad –y, asociado a él, el de la indispensabilidad de la participación popular como requisito *sine qua non* para alcanzarla– ha cuajado muy hondo en las financieras del desarrollo (que son quienes realmente marcan la agenda). Dicho discurso es además compatible –incluso funcional– para con el del capital social, verdadero telón de fondo cuyo fomento –según sus defensores– viabilizará y hará sostenibles las iniciativas en desarrollo sobre él construidas. Ni la sostenibilidad, ni el enfoque de género, ni la descentralización, ni tampoco una orientación combinada de esos tres factores puede generar desarrollo con mayúsculas si no es, se dice últimamente, partiendo de una inversión seria y decidida en capital social.

En un sugerente trabajo colectivo, Serageldin y Steer (1994) defendieron hace unos años que el desarrollo sostenible debía entenderse en términos de la acumulación y combinación de cuatro tipos distintos pero complementarios de capital (el *capital productivo*, el *capital humano*, el *capital natural* y el ya mencionado capital social)<sup>48</sup>. Argumentaban además que, por muchísimo tiempo, las concepciones dominantes en el Banco Mundial identificaron desarrollo exclusivamente con crecimiento económico, siendo en consecuencia la generación de capital productivo el único indicador tomado en cuenta por los planificadores. Más adelante –y la publicación del *World Development Report* de 1990 podría ser considerada como un hito significativo en este sentido–, el capital humano (es decir, la disponibilidad de individuos con formación y capacidad para desempeñar tareas que requieren ineludiblemente de esa formación) fue asimismo contemplado como un factor crítico y fundamental en la lucha contra la pobreza. La presión de los grupos ambientalistas y, en especial, la resaca de la *Cumbre de Río* de 1992, incidieron en que se asumieran los impactos medioam-

---

conciencia social, una educación política y la identidad étnica del campesinado. Aunque las ONG difieren en sus enfoques dentro de esta línea de trabajo, un rasgo común de las ONG es el despertar una voluntad por el cambio social dentro del campesinado” (Altieri y Yurjevic 1991, 30).

47. Modelo que llegó a ser denominado por Andrés Yurjevic como de *Desarrollo Rural Humano y Agroecológico* (DRHA) (Yurjevic 1995, 241).

48. Ver *infra*, notas nº 31 y 33 del capítulo 5.

bientales del crecimiento convencional, entrando así el capital natural en las agendas de la institución. Finalmente, los trabajos sobre la Italia meridional del politólogo norteamericano Robert D. Putnam (1993) y su rápida difusión entre los científicos sociales, sellaron el reconocimiento de la importancia del capital social como agente potenciador del desarrollo<sup>49</sup>.

Tal como lo planteó Putnam, el capital social podría ser definido como la existencia de expectativas mutuas de cooperación entre los habitantes de una comunidad (o región) dada sostenidas por redes institucionales —las asociaciones u organizaciones— donde cristalizan esas expectativas en pautas de cooperación continuadas. Dicho con otras palabras: el capital social debe ser entendido como el conjunto de redes y normas de reciprocidad que garantizan la interacción y la cooperación social. La existencia de ese capital social facilita la colaboración y posibilita la consecución de mejoras sociales, permitiendo a los miembros individuales de la comunidad superar los dilemas centrífugos que siempre plantea la acción colectiva (envidias, tentación de lucro personal, inhibición, desconfianza, etc.)<sup>50</sup>. La abundancia de capital social coadyuva, pues, la existencia de instituciones de gobierno más eficientes en términos de responder a las demandas de los individuos, correlacionándose directamente la densidad de participación asociativa en una comunidad dada con la calidad de la vida política y el grado de satisfacción de las necesidades sociales e individuales. Semejantes conclusiones condujeron a Putnam a creer haber encontrado el camino de la receta ideal para combatir la pobreza en el *Tercer Mundo*: la tendencia a “traicionar siempre” a los vecinos —concluye Putnam— acaso represente el futuro de aquellas áreas subdesarrolladas “donde el capital social está limitado o es inexistente”; ya que, de hecho “incluso para el progreso económico”, la experiencia histórica del sur de Italia muestra que “el capital social puede ser más

49. A partir de una investigación de más de 20 años de duración sobre los desequilibrios regionales en Italia, en 1993 apareció publicada la polémica obra de Putnam, *Making Democracy Work*, donde este autor defendía la importancia de lo que él llamaba “pautas de comportamiento cívico” [capital social] como elemento clave para entender la calidad y el buen funcionamiento de la democracia participativa, así como, incluso, el nivel de desarrollo económico. Las consecuencias de sus conclusiones condujeron rápidamente a que un número substancial de instituciones —de entre las que destaca el Banco Mundial— acogieran el libro como un punto de referencia esencial en la puesta en funcionamiento de líneas de actuación en los países *subdesarrollados* de América Latina, África y Asia.

50. En palabras del propio Putnam, el término de capital social alude “a las formas de organización social, como son la confianza, las reglas y las redes que pueden mejorar la eficacia de una sociedad haciendo más fáciles las acciones coordinadas” (2000, 214). El concepto lo toma Putnam de James S. Coleman (1988, 1990), autor que, en una de sus primeras formulaciones, se refiere a él aludiendo a aquellos elementos o características de la estructura social que constituyen recursos críticos para la acción humana. El capital social, así, está constituido por una variedad “of different entities with two elements in common: they all consist of some aspect of social structures, and they all facilitate certain actions of actors (whether persons or corporate actors) within the structure” (Coleman 1988, 98). El capital social puede existir en forma de una norma, un valor, una red de trabajo, o a través de la relación entre estos elementos (Bebbington y Perreault 1999, 398).

importante que el capital físico o humano”. Es más, “sin normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico, el resultado hobbesiano del Mezzogiorno –el familismo amoral, el clientelismo, la ilegalidad, el gobierno ineficaz y el estancamiento económico– tiene más posibilidades que la democratización fructífera y el desarrollo económico” (2000, 238)<sup>51</sup>.

Poco después de estas formulaciones, la noción de capital social ha sido objeto de discusión en el seno de los organismos de desarrollo: no en vano, como venimos argumentando, conceptos como los de sociedad civil, participación, descentralización o sostenibilidad (directamente relacionados, por activa o por pasiva, con el de capital social) forman parte, hoy por hoy, de su lenguaje habitual. Muestra de la trascendencia del debate es el hecho de que, en un documento del propio Banco Mundial datado en 1996 y no publicado, se advertía de qué manera el capital social –como cualquier otro tipo de capital– puede ser tanto insumo (*input*) como resultado (*output*) de los procesos de desarrollo, puede tener efectos más o menos positivos (e incluso negativos) en el largo plazo, puede constreñir o facilitar la propia expansión del desarrollo y es además difícil de transformar en poco tiempo (Bebbington y Perreault 1999, 398). Justamente por eso se aludía a la indispensabilidad de planificar una agenda política orientada hacia la generación, almacenamiento y ordenamiento de capital social:

...the capital analogy underscores the notion that there are *stocks* of social capital, which can be built or depleted and whose availability (like other forms of capital) is unequally distributed, geographically and socially. To the extent that this social capital enhances the effectiveness (and the efficiency) of actor's ability to pursue their objectives and create other forms of capital, then a policy challenge becomes how to enhance the access of certain actors to these stocks, and how to foster mechanisms that foster the self-reproduction of appropriate forms of social capital. These challenges are analogically similar to those of, for instance, creating educational systems that sustain socially and economically appropriate forms of education (human capital creation), or of creating financial systems that will allow sustained provision of productive (as opposed to predatory) forms of financial capital (Bebbington y Perreault 1999, 398-399).

---

51. Es curioso el hecho de que Putnam pretenda extrapolar un modelo interpretativo general a partir únicamente del caso italiano, a imagen y semejanza –salvando las diferencias de enfoque propias de las respectivas disciplinas, claro está– del criticado y desprestigiado intento de Edward Banfield (1958) de elaborar una teoría del “ethos campesino” partiendo de su investigación etnográfica en Montenegro, también en el sur de Italia. Más allá del formalismo metodológico inherente a la pretensión de ambos, y a pesar de los 35 años transcurridos entre la publicación de los respectivos trabajos, sorprende la facilidad con que Putnam –que asume sin más las tesis de Banfield sobre el familismo amoral y el individualismo de los meridionales– continúa confundiendo las causas de la exclusión y la marginalización con los síntomas, en el más puro estilo del funcionalismo norteamericano clásico implícito en la antropología aplicada ejemplificada en obras como la de Banfield. Una buena crítica metodológica a Putnam, puede verse en Tarrow (2000).

Vista toda la argumentación anterior, es evidente la funcionalidad, la conveniencia para el Banco Mundial (y demás representantes del *establishment* financiero neoliberal) y la facilidad de la aplicación del modelo a países como los andinos, especialmente en un contexto como el actual, caracterizado por la persistencia (y por la agudización, en el caso ecuatoriano) de unos ajustes macroeconómicos de alto coste social. Téngase en cuenta, en primer lugar, que se trata de un modelo profundamente neofuncionalista que, estableciendo las relaciones de causalidad desde las estructuras organizativas, convierte las cuestiones de clase y el acceso diferencial de los individuos y las colectividades a los recursos estratégicos en variables absolutamente negligibles en la explicación del subdesarrollo. La solución posible a la exclusión, a la ineficiencia gubernamental y a la pobreza en Ecuador, Perú o Bolivia pasan así, previsiblemente, por el fortalecimiento del capital social y las tradiciones cívicas; elementos estos que permitirán, como hicieron en la Italia del norte, que esos países reaccionen mejor a las ventajas ofrecidas por el paraíso neoliberal del nuevo milenio. Defender estas tesis en un escenario donde –y el Ecuador sería un ejemplo extremo– la profundización de la crisis y la extensión de la pobreza arrancan básicamente de la reconcentración de la riqueza y del mantenimiento expeditos de los nuevos mecanismos de acumulación en pocas manos, se nos antoja como poco menos que un eufemismo. Los países andinos, además, tienen todos los números para convertirse en un laboratorio idóneo donde replicar el modelo, habida cuenta la dilatada tradición organizativa del mundo indígena-campesino. Una tradición, insistimos en ello, a menudo mixtificada y presuntamente asentada sobre principios tan altruísticos como la reciprocidad generalizada y el bien común: ¿qué mejor oportunidad para probar las bondades de apostar por el capital social que la que brinda la alta densidad organizativa de los indígenas del callejón interandino ecuatoriano? Esa es la clave, a nuestro juicio, para entender la connivencia y la retroalimentación constatables en la actualidad entre las agencias de desarrollo –privadas y públicas, por este orden– y la profusión de organizaciones de segundo grado –cual emanaciones de la solidaridad inmanente quichua– en los Andes del Ecuador.

### Punto y seguido

¿Dónde nos conduce todo esto? Partiendo –como partimos– de una concepción constructivista de las identidades, y asumiendo el sentido estratégico que en determinadas coyunturas puede asumir la etnicidad, la reflexión desarrollada hasta aquí permite identificar algunas de las variables principales que han contribuido a consolidar, en el marco de los Andes del Ecuador, la columna vertebral del que se ha erigido como uno de los más singulares movimientos indígenas de las Américas. La intención de este ensayo introductorio era, precisamente, sondear las peculiaridades que desembocaron en ese proceso en el



contexto del Estado ecuatoriano y, al tiempo, construir un punto de referencia comparativo que permita contrastar las experiencias divergentes de países tan próximos y a la vez tan distintos como Perú o Bolivia.

El primer elemento a tomar en consideración es, sin duda, el de las características que adoptó en Ecuador el modelo desarrollista. El Estado ecuatoriano, de entrada, nunca fue un Estado fuerte (en todo caso, se fortaleció con la explotación petrolera de los setenta, para pasar prácticamente a ser una realidad virtual con la gran crisis financiera de finales de los noventa): nunca ha tenido la capacidad de intervención del Estado peruano (a pesar de los pesares, más intensa que la del ecuatoriano), ni ha pasado por la experiencia de un movimiento populista fuerte, con capacidad efectiva de cooptación social y con un proyecto *civilizador* y *modernizante* claro y rotundo, tal como fue durante muchos años el MNR boliviano. Ello explica la nimiedad del impacto de las políticas indigenistas “oficiales” (u oficiosas) en Ecuador, y el hecho de que aquellas iniciativas en *desarrollo comunitario* que dejaron alguna huella en el proceso organizativo indígena hayan sido aquéllas gestadas al margen del Estado (caso de Misión Andina hasta mediada la década del sesenta y de la obra de la Iglesia progresista). Por otra parte, y en buena medida debido a las especificidades ecológicas de los Andes septentrionales –más húmedos, menos altos y más fácilmente integrables en términos históricos a la economía capitalista que los Andes centrales<sup>52</sup>–, la reforma agraria ecuatoriana aceleró los procesos de diferenciación social entre el campesinado quichua, intensificó los flujos de migrantes estacionales a la costa (facilitando la construcción de una nueva frontera étnica panindígena) y sentó las bases de la indianización de vastas áreas serranas. Una situación diferente a la de los países vecinos, donde si bien es cierto que las respectivas reformas reforzaron la migración (hacia Lima y la costa en Perú, hacia el Chapare y el oriente en Bolivia), también es verdad que la consolidación de un cierto estrato de pequeños productores capitalizados no vino tanto del reparto como de las posibilidades brindadas por el cultivo de la hoja de coca en el pie de monte andino.

Sea como fuere, el caso es que a lo largo de los años ochenta se afianzó en Ecuador un movimiento indianista sin parangón en los Andes: en Perú, por paradójico que ello pueda parecer –y a pesar de poseer los grandes centros simbólicos y ceremoniales de la matriz cultural quechua (el Cuzco, el Valle Sagrado del Urubamba, Macchu-Picchu, etc.)– las organizaciones indígenas más fuertes han emergido desde la Amazonía; en el caso boliviano, todo y lo pionera que

---

52. “En los Andes del Perú y de Bolivia, muy altos, fríos y secos, las posibilidades de desarrollo del capitalismo han sido y son muy limitadas, salvo los bolsones en los valles interandinos para el cultivo de caña de azúcar y frutales, y en las planicies altas para la explotación de la lana de auquélidos y ovejas. Los Andes ecuatorianos son más bajos, húmedos y disponen de más agua. Esta diferencia geográfica contribuye a explicar por qué en el Perú y en Bolivia los burgueses no tuvieron interés de desarrollar el capitalismo, y por qué en el Ecuador sí; y, también por qué los terratenientes ecuatorianos sí lograron transformar las relaciones serviles y entrar dentro del capitalismo también en la esfera productiva” (Montoya 1998, 155-156).

resultó la aparición del katarismo como movimiento político ya en la década de los setenta<sup>53</sup>, el fenómeno de etnogénesis indianista más remarcable –y que lleva camino de convertirse en uno de los referentes anti-neoliberales más interesantes del continente– es el protagonizado por los cocaleros del Chapare, colonos quechuas por más señas y adalides por decenios para muchos de la *cholificación* y consiguiente desindianización del mundo andino<sup>54</sup>. Dada la situación de violencia extrema que sacudió al Perú a lo largo de los años ochenta, así como la lejanía de sus selvas orientales con respecto a Lima y, en general, a las grandes infraestructuras de comunicaciones costeñas; y dada la excepcionalidad del Chapare boliviano –virtualmente intervenido en términos militares desde 1986–; los Andes del Ecuador se fueron perfilando como el laboratorio perfecto, el más asequible y el más fácilmente abarcable desde el punto de vista de la opción de la cooperación internacional en favor del fortalecimiento organizativo como estrategia de cambio social. Una opción esta última que, partiendo en efecto de unos presupuestos en sus orígenes vinculados con posicionamientos cercanos a la izquierda reformista, entroncan en los últimos años con los presupuestos neofuncionalistas (y conservadores) de quienes apuestan por la vía del capital social como medio para alcanzar el esperado desarrollo sostenible, armónico y participativo de los pobres rurales.

Conviene tener presente además que la fortaleza adquirida por el movimiento indígena ecuatoriano –y la pertinencia de muchas de sus demandas, sentidas como propias por franjas importantes de la población mestiza de las áreas rurales y de la periferia urbana– desembocó en una demostración de fuerza también sin equivalente en América: los sucesivos levantamientos que entre 1990 y 1994 hicieron temblar los (hasta entonces monolíticos) cimientos del Estado-Nación. Ese hecho, fundamental desde la óptica de las potencialidades de las demandas étnicas, da cuenta del interés mostrado por las financieras multilaterales (encabezadas por el Banco Mundial) en el capital social y en la financiación de proyectos directa o indirectamente relacionados con el mundo organizativo indígena<sup>55</sup>, recogiendo así en buena parte la experiencia de muchas

- 
53. Ver Albó (1996). Como en el caso ecuatoriano, el surgimiento del katarismo aymara tiene que ver con los abusos y la crisis del modelo desarrollista: los “politiqueros”, en efecto, habían –según los kataristas– “engañado, manipulado y dividido al campesinado, institucionalizando en el campo un sistema de dominación basado en la corrupción y el clientelismo, cuyos efectos más evidentes se habrían reflejado en el funcionamiento de las Federaciones campesinas” (Viola 2000, 293). Asimismo, es una reacción a la incapacidad y las limitaciones de la izquierda tradicional: así, los kataristas mostraron su irritación contra aquellos izquierdistas que no admitían “al campesinado como gestor de su propio destino”, actitud que para ellos “justificaría, por lo tanto, la organización de un partido indio” (Ibídem, 293).
54. Ver Viola (2000, 423 y 440). La trasnochada política estadounidense anti-narcóticos, así como la militarización del Chapare, son elementos clave a la hora de entender en términos estratégicos la mencionada etnogénesis y el consiguiente “reencantamiento” de la coca a que alude Andreu Viola en el capítulo final de su prolijo trabajo sobre Bolivia.
55. Ver *infra*, capítulo 6, “La apuesta del Banco Mundial: el PRODEPINE y el fortalecimiento organizativo”.

ONGD que llevaban años en esa línea de actuación. Sólo así se explica que, a finales de los noventa, las áreas de mayor concentración de proyectos de desarrollo rural no fueran necesariamente aquellas caracterizadas por una mayor extensión y profundidad de la pobreza y la indigencia, sino aquellas caracterizadas por la presencia de importantes contingentes de población indígena.

Pero no adelantemos acontecimientos. En los capítulos que prosiguen, y tras analizar las singularidades del indigenismo encarnado en la Misión Andina del Ecuador y la evolución sobre el terreno de una de las ONGD con más solera del país –el FEPP–, procederemos a cuantificar y correlacionar la magnitud de la población predominantemente indígena de la sierra con la concentración o dispersión de las intervenciones en materia de desarrollo rural y con la amplitud de la pobreza e indigencia tal como aparece reflejada en las últimas estimaciones estadísticas. Ello nos permitirá adentrarnos –o nos iluminará el camino, mejor dicho– en el complejo universo de las organizaciones indígenas concretas, de cómo se relacionan con el entramado de la cooperación y de cómo han evolucionado en los últimos decenios...

## SEGUNDA PARTE

### EL CAMINO RECORRIDO: DEL INDIGENISMO AL DESARROLLO RURAL

*Tienen el aspecto sucio, repugnante. No se lavan nunca. Caídos los pelos, con total descuido, por delante de la cara, ya no les queda ni medio dedo de frente. Créame que, muchas veces, no tengo en dónde hacer la unción en las confirmaciones. Negros y carcomidos los dientes. El acento de su voz parece un lamento. Miran como perros maltratados. Viven... ¡Señor! ¡Cómo viven! En chozas del tamaño de una carpa, o como topos, dentro de huecos cavados en la tierra. Explotados sin misericordia por los grandes millonarios de la Provincia, quienes, después de vender sus cosechas, se largan a Quito, a Guayaquil, a las grandes ciudades de América o de Europa, a malgastar el dinero exprimido de ese miserable estropajo que es el indio del Chimborazo. Cuando lo veo, siento oprimido el corazón y adivino lo formidable que es el problema de su redención.*

*Con un trabajo debidamente planificado, completo, llevado a la práctica en todos los campos con una tenacidad que no admita desmayos, será menester mucho tiempo y que pasen algunas generaciones, para que se pueda sentir algún efecto saludable. Y si no se hace nada, sencillamente este indio desaparecerá poco a poco, sumido en la miseria física, económica, intelectual, moral y religiosa.*

Leónidas Proaño (1998 [1954], 121)

## Capítulo 2

# Los límites del indigenismo clásico: la Misión Andina del Ecuador o el ‘desarrollo comunitario’ como modelo de intervención sobre el medio rural

Se tiene la impresión de que pasadas casi tres décadas de la experiencia de la Misión Andina –programa internacional iniciado en 1953 en pro de la población indígena– la administración y principalmente la agro-burocracia local no aprendieron gran cosa de las sociedades indígenas y sobre las implicaciones de su modernización. La mejor prueba de ello está en los proyectos de desarrollo rural integral (DRI) dominante en los años 80-86, que fue si no impuesta por lo menos sugerida con gran vehemencia desde el exterior y aceptada de buen grado por los tecnócratas y después por los políticos, simplemente porque portaba la promesa de créditos internacionales. De manera más general hay que decir que la ausencia de reflexión local se debe ante todo a que ningún gobierno se interesó en hacer el balance crítico y público de la experiencia de la Misión Andina (Santana 1995, 52).

La reflexión anterior de Roberto Santana pone sobre el tapete uno de los males que tradicionalmente han afectado –y afectan– a la planificación de las intervenciones sobre el medio rural de los países andinos en general y del Ecuador en particular: la recurrencia de una especie de amnesia histórica que impide aprender de los errores cometidos en el pasado y, especialmente, sistematizar las experiencias acumuladas en ese campo. No es de extrañar entonces que la trayectoria de la Misión Andina, sus realizaciones y sus límites, hayan terminado cayendo en el olvido más absoluto, estando condenada esa institución, en el mejor de los casos y salvo honrosas y raras excepciones, a aparecer en la literatura especializada como una referencia erudita a un remoto pasado que, sin embargo, está conceptualmente más cerca de lo que parece a la realidad actual del desarrollo rural.

Diseñado por las Naciones Unidas y dirigido por la OIT, Misión Andina representó durante las décadas del cincuenta y del sesenta el más ambicioso proyecto implementado en el área andina desde los parámetros de las políticas indigenistas clásicas, trascendiendo incluso a estas últimas. Porque, más allá de su voluntad de *integrar* a la población indígena al devenir de unas naciones

consideradas por aquel entonces *en vías de desarrollo*, Misión Andina fue, de hecho, un verdadero experimento de desarrollo rural integral *avant la lettre*: no en vano puede ser considerada como el precedente directo de los proyectos DRI que, de los años ochenta en adelante, se convertirían en el paradigma post-reforma por excelencia de las políticas agrarias generalizadas a lo largo y ancho de América Latina.

El propósito de este capítulo es contribuir a recuperar la memoria de lo que fue la labor de la Misión Andina del Ecuador (MAE) para, a continuación, glosar las valoraciones críticas vertidas en su momento sobre sus métodos de trabajo y sus resultados. Todo ello con la intención de poner de manifiesto las tremendas similitudes que su análisis permite establecer para con el momento presente; momento –recuérdese– caracterizado, en lo que al desarrollo rural se refiere, por una privatización encubierta de las iniciativas y, como veremos, por unas formas de intervención sobre las comunidades indígena-campesinas que en ocasiones recuerdan mucho a aquéllas que definieron el quehacer cotidiano de la Misión Andina. Con ello no pretendemos más que romper una lanza en favor de la sistematización de las experiencias y de los conocimientos de ella derivados, en aras de la consolidación de un debate –no por hoy inexistente innecesario– sobre los límites de unos paradigmas de actuación que, tanto en el tiempo de Misión Andina como en la actualidad, consideran posible la *integración* y la *modernización* de los productores rurales marginales sin cuestionar previamente la distribución desigual de la riqueza y, en consecuencia, el acceso limitado a los recursos productivos.

### **El contexto en que operó Misión Andina: el ‘desarrollo de la comunidad’ como paradigma de las políticas indigenistas**

Dentro de la praxis indigenista clásica, el conocido como *desarrollo de la comunidad* fue el paradigma predominante desde 1955 hasta la propia crisis del indigenismo como política de Estado en América Latina, ya a finales de los setenta. Se trataba de promover el desarrollo de las comunidades indígenas a base de introducir innovaciones tecnológicas y nuevas formas de organización de la producción, la comercialización y los servicios. Aunque implícitamente reconocía que la brecha que separaba a los indígenas del resto de la sociedad era más material y estructural (económica) que cultural y, en base a ello, perseguía cambiar ese estado de cosas a través de una *modernización* que sustituyera las prácticas *tradicionales* por otras más *eficientes*, el *desarrollo comunitario* apostaba por el aprovechamiento y la reconversión de las propias características internas de las comunidades como elementos potenciadores y dinámicos del cambio. De este modo, instituciones presentes en muchas comunidades, tales como los cabildos o los trabajos comunales, serían refuncionalizados, reorientados y con-

vertidos en instancias participativas de la sociedad indígena de cara a la adopción de un determinado proyecto modernizante.

Tal como especificaba el *XX Informe del Comité Administrativo de Coordinación al Consejo Económico y Social* de Naciones Unidas de 18 de octubre de 1956, se entendían como elementos integrantes del *desarrollo de la comunidad* “aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional”. El citado documento añadía, además, que “en ese complejo de procesos intervienen (...) dos elementos esenciales: la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo posible de su propia iniciativa; y el suministro de servicios técnicos y de otro carácter en formas que estimulen la iniciativa, el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y aumenten su eficacia” (Buitrón 1961, 141; Cuéllar 1978, 195)<sup>1</sup>. Con el paso del tiempo, el desarrollo comunitario se fue recubriendo de los atributos de *integralidad* propios de los paradigmas de moda hasta los años setenta. Buena muestra de ello es la *Primera Conferencia Interamericana sobre Desarrollo de la Comunidad* (Chile 1970), en cuya Acta Final se afirmaba taxativamente:

El desarrollo de la comunidad no debe concebirse únicamente como un instrumento al servicio del crecimiento económico ni como un correctivo para los desequilibrios producidos en la sociedad por dicho crecimiento. El aporte sustantivo del desarrollo de la comunidad al desarrollo global es el de incorporar a éste a los sectores populares por la vía de una estrategia de participación organizada en las fases cruciales de voluntad, decisión y acción, que caracterizan al proceso de desarrollo como obra dinámica de toda la sociedad. ‘El desarrollo de la comunidad es un proceso integral de transformaciones sociales, culturales y económicas y, al mismo tiempo, es un método para lograr la movilización y la participación popular estructural, con el fin de dar plena satisfacción a las necesidades económicas, sociales y culturales (Conferencia Interamericana 1970, 1125-1126).

El conocido indigenista ecuatoriano Aníbal Buitrón<sup>2</sup> señaló en dos momentos distintos (uno en 1954, en los albores de la Misión Andina y otro en 1965,

- 
1. Para hacer ello posible, ya en los albores del desarrollo comunitario fue creado el *Centro de Educación para el Desarrollo de la Comunidad* (CREFAL), con sede en Pátzcuaro, México. Dicha institución, fundada en 1951 por la UNESCO con la colaboración del gobierno de México, la OEA, Naciones Unidas, la FAO, la OIT y la OMS, tenía la finalidad de adiestrar personal que pudiera participar en programas de desarrollo de la comunidad y, asimismo, preparar materiales educativos.
  2. Profesor Normalista y Graduado en Antropología en la Universidad de Chicago, Aníbal Buitrón fue Associate Fellow del Institute of Andean Research de Nueva York y, con posterioridad, jefe de la Sección de Investigaciones Sociales del Instituto Nacional de Previsión del Ecuador. Experto en desarrollo comunitario, y uno de los máximos exponentes

cuando ya se evidenciaban más las fallas del paradigma) algunas de las limitaciones presentadas por este tipo de actuación sobre la población indígena. Eran remarcables, a juicio de este autor, las carencias derivadas desde el primer momento del burocratismo y el desconocimiento supino que muchos técnicos implicados en los proyectos tenían de la realidad social sobre la que supuestamente iban a actuar:

Una limitación que confrontan las organizaciones internacionales y que tiene que ver con la efectividad de sus programas, es la selección de expertos extranjeros y de funcionarios nacionales para formular o desarrollar sus planes de trabajo. En primer lugar parece que existen disposiciones que prohíben a los organismos internacionales emplear por su cuenta técnicos del propio país. En segundo lugar, debido a un sistema de cuotas, tienen que emplear expertos de todos los países miembros. Resulta de esto que los técnicos nacionales, que generalmente no son reconocidos en su propio país (nadie es profeta en su tierra), no son llamados por sus gobiernos ni pueden trabajar por cuenta de los organismos internacionales allí donde sus conocimientos y su contribución podrían ser de mayor valor. Para encontrar trabajo tienen que salir de su país y así se pierde el mejor elemento. Los técnicos extranjeros, seleccionados a veces más por razones de 'cuota' llegan a un país sin conocer el idioma, la geografía, la historia, la cultura, las costumbres, etc. Más todavía, llegan sin entusiasmos, sin fe, sin buena voluntad. En estas circunstancias, esta gente no está dispuesta a hacer ningún sacrificio. Tienen que vivir en los mejores hoteles y sólo en los lugares en donde existan éstos. Por otra parte, los funcionarios nacionales, que bien podrían suplir algunas de esas deficiencias por lo menos, son seleccionados no con estas miras, sino por razones de política, amistad, recomendaciones, etc. Muchas veces ha sucedido que los funcionarios nacionales desconocen la realidad de su propio país tanto como el experto extranjero (Buitrón 1954, 109).

Otro problema que presentaban los proyectos de desarrollo comunitario era el desfase entre lo que se decía que se va a hacer (prácticamente todo lo que tuviera incidencia en el desarrollo, de un modo coordinado e integral) y lo que se hacía realmente (habitualmente actuaciones de carácter fragmentario y secundario):

...todo programa que desea ser considerado como de desarrollo de la comunidad ha comenzado tratando de realizar actividades en todos los campos. Se ha pretendido ayudar a las gentes a que al mismo tiempo que mejoran sus viviendas, mejoren sus técnicas de trabajo agropecuario, sus artesanías e industrias caseras, su educación y su salud, su alimentación y sus vestidos, sus caminos y canales de irrigación, etc. (...) Esta política de querer hacer todo a la vez en el afán de observar el principio de la acción integral, de impresionar bien y de poder calificar al programa de desarrollo de la comunidad, ha dado como resultado el establecimiento de un gran número de proyectos que han

---

del indigenismo ecuatoriano, trabajó para diversas instituciones nacionales e internacionales, de entre las que destaca el mencionado CREFAL.



pretendido y pretenden hacer mucho, pero que en realidad han hecho y están haciendo muy poco por mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades (1965, 28).

Entonces el problema parece radicar en la enorme desproporción entre la naturaleza de las necesidades de las comunidades y la capacidad de los programas de desarrollo de la comunidad para satisfacerlas, pues mientras las necesidades de la mayor parte de las comunidades son muchas, muy grandes, difíciles y apremiantes, los programas de desarrollo comunal que tratan de satisfacerlas carecen de la organización, del alcance, de la autoridad y de la financiación necesarias para hacer frente a semejantes problemas (Buitrón 1965, 29).

Buenos ejemplos de esta manera de enfocar el *desarrollo* fueron el Programa de Misión Andina, impulsado en Bolivia, Ecuador y Perú por la Organización Internacional del Trabajo y extendido más adelante a Colombia, Chile y Argentina (Pérez Lizaur 1968; América Indígena 1990) o los posteriores programas de Desarrollo Integral financiados por el Banco Mundial (tipo FODERUMA en Ecuador o COPLAMAR en México) (Arze 1990). La de Misión Andina fue quizás la intervención más prolongada y controvertida de todas cuantas, inspiradas en el paradigma del desarrollo comunitario, vieron la luz en los países caracterizados por la presencia de importantes contingentes de población indígena a partir de los años cincuenta. Hasta qué punto y en qué medida es justo aplicarle o no las críticas vertidas por Buitrón es algo que el lector habrá de dilucidar a partir de la síntesis que de su trayectoria y realizaciones en Ecuador se ofrece en los siguientes apartados.

### La gestación de la Misión Andina

Con el objetivo inicial de mejorar las condiciones de trabajo entre las poblaciones indígenas, y de acuerdo con una Resolución adoptada en su IV Conferencia Regional Americana (Montevideo 1949), la OIT creó una Comisión de Expertos que celebró su primer encuentro en La Paz (Bolivia) en enero de 1951. En esa reunión se resolvió, a instancias de los Gobiernos de Perú, Bolivia y Ecuador, apoyar el establecimiento de una Misión Internacional Indigenista de asistencia técnica. En base a ello, y en colaboración con otras agencias especializadas (ONU, UNESCO, OEA y OMS), la OIT organizó en 1952 el embrión de lo que sería en el futuro la Misión Andina para visitar y estudiar sobre el terreno el problema étnico en esos tres países. Dicha Comisión, presidida por el sociólogo neozelandés E. Beaglehole, salió de Ginebra el 3 de junio de ese año, prolongando su visita hasta el 18 de octubre del siguiente. Beaglehole fue instruido por las agencias interesadas a que “orientara su labor sobre bases estrictamente científicas e hiciera una evaluación objetiva de todas las complejas va-

riables económicas y sociales involucradas en la vida y trabajo de grupos indígenas debidamente seleccionados” (Metraux 1953, 887).

El panorama educativo, económico y social descubierto por la Comisión fue descrito, literalmente, como de proporciones alarmantes: “un total de catorce millones de indios (en los tres países visitados) de economía autárquica, de características culturales atrasadas, prácticamente monolingües y con índices de morbilidad y mortalidad muy altos y un nivel de vida extremadamente bajo” (BI/XIII [1953], 198)<sup>3</sup>. Como resultado de la expedición, fue presentado un informe (aprobado por la Junta de Asistencia Técnica de Naciones Unidas en mayo de 1953) en el que se proponía un primer programa de actuación para atajar esos problemas. Se decidió asimismo que “la mejor manera de realizar las actividades sería combinar los esfuerzos y los recursos financieros de las organizaciones participantes en su ejecución, en cooperación con los Gobiernos nacionales” (Instituto Indigenista Interamericano 1963, 44). En ese programa se contemplaba la implementación de dos proyectos pilotos en Bolivia (*Proyecto Jesús de Machaca-Tiahuanacu* en el Altiplano y *Proyecto Vacas* en Cochabamba), dos más en Perú (*Proyecto Puno-Tambopata* y *Proyecto Muquiyauyo* en Junín), y uno en Ecuador (*Proyecto Otavalo*)<sup>4</sup>. En este último caso, “teniendo en cuenta la aptitud especial de los trabajadores indígenas ecuatorianos en labores de artesanía”, la Misión se inclinó en favor de un plan de desarrollo integral del valle de Otavalo, cuyo paso inicial sería la organización de cooperativas de tejedores; al mismo tiempo que se procuraría elevar los índices de producción agrícola, crianza de ganado, salubridad pública y educación (BI/XIII [1953], 200)<sup>5</sup>.

3. Las referencias procedentes del *Boletín Indigenista* del Instituto Indigenista Interamericano aparecen referenciadas en el texto del siguiente modo: las iniciales de la fuente (en este caso BI) seguidas del volumen en que se encuentran contenidas, el año (entre corchetes) y finalmente la página.
4. Esos cinco primeros proyectos fueron en parte modificados (cambió la ubicación de los bolivianos y desapareció el de Junín, en Perú), cuajando mínimamente cuatro, tal como se desprende de la descripción de las actuaciones llevadas a cabo hasta 1956: “en Pillapi, lugar situado en la alta meseta boliviana, se encuentra el centro dedicado al desarrollo rural; en Santa Cruz, situada en las planicies de Bolivia oriental, se halla el centro de reinstalación; en la región de Puno (Perú), se trata de combinar el desarrollo de actividades rurales y de proporcionar mejores condiciones de vida a los indígenas que emigran hacia el vecino valle de Tambopata; en la zona de Quito (Ecuador), la base actual del programa descansa en el perfeccionamiento de las técnicas del trabajo de artesanía, existiendo también un programa para el desarrollo rural” (BI/XVI [1956], 112-114). En octubre de 1960 se inició un nuevo proyecto en Colombia, en la región del Cauca (BI/XXI [1961], 90).
5. En el *Boletín* de dos años después leemos que “el experto en artesanía Sr. Schreuder ha establecido un centro donde doce maestros tejedores indígenas están aprendiendo nuevas técnicas, sin sacrificar la frescura y el atractivo de los colores y modelos tradicionales indígenas. (...) Con la venta de estos productos, que hasta ahora sólo han consumido los propios indígenas, espera incrementar las ganancias de los tejedores. Una vez que estos indígenas hayan aprendido los nuevos métodos de trabajo, volverán a sus aldeas, donde harán demostraciones de ellos. Tejedores indígenas de Bolivia serán enviados a Quito para prepararse bajo la dirección del Sr. Schreuder” (BI/XV [1955], 132).

Desde el primer momento, es patente en las declaraciones de principios y en los informes propagandísticos elaborados al efecto el espíritu desarrollista, integracionista y culturalista de la actuación de la Misión, perfectamente en consonancia con las teorías de la *modernización* de las sociedades *tradicionales* (y por extensión *atrasadas*) entonces tan en boga entre las ciencias sociales. Más allá de los problemas estrictamente técnicos consubstanciales a la agricultura campesina, se insistía hasta la saciedad, “los expertos tienen que luchar contra la ignorancia, contra una débil salud, contra la superstición a veces, y también contra las enraizadas costumbres seculares de los indígenas” (BI/XV [1955], 122).

### Inicio de la actuación en la provincia de Chimborazo: el Proyecto Piloto

El primer informe publicado que encontramos sobre el inicio de la actuación de la MAE en Chimborazo data de 1956, y su órgano de difusión fue el *Boletín Indigenista* editado en la Ciudad de México. En él se hace alusión al Prof. Marciano Z. Martínez, miembro de la Misión, quien informaba de que por aquel entonces el programa abarcaba a diez comunidades de esa provincia, habiéndose iniciado el trabajo por las tareas de educación rural (BI/XVI [1956], 320-322). En cierto sentido, esta referencia marca un punto de inflexión, ya que a partir de entonces las noticias referentes a la actuación en Chimborazo serán frecuentes, al tiempo que las del proyecto de Otavalo se esfumarán (todo parece indicar que éste no llegó a buen puerto)<sup>6</sup>. En los volúmenes del *Boletín* correspondientes a 1957 y 1958 encontramos relatos algo detallados sobre las actividades de la MAE, incluyendo información sobre su disponibilidad de personal y sus áreas de intervención. En el caso que nos ocupa, la zona escogida abarcaba unos cien kilómetros cuadrados, aproximadamente, y se ubicaba al oeste de la ciudad de Riobamba, capital de la provincia de Chimborazo<sup>7</sup>.

Por aquel entonces, la MAE contaba, además de con el jefe de la Misión en Riobamba, con un especialista en educación fundamental, un ingeniero agrónomo, un médico, dos profesores auxiliares especializados, un secretario, dos choferes, un carpintero, dos albañiles y, en Quito, un auxiliar de coordinación.

6. En sustitución de ese primer proyecto ecuatoriano, la MAE organizó un taller de artesanos en Quito, también bajo la dirección del Sr. Schreuder. Así, y tal como lo glosaría Juan Comas años después, “la primera base de la Misión Andina se estableció en la provincia de Chimborazo, con sede en Riobamba; además, un Centro de formación artesanal y una pequeña granja demostrativa en Guano, y el Centro de adiestramiento de técnicos y formación de dirigentes, así como la estación experimental de técnicas agrícolas en Gualán. Un taller experimental de industria textil fue creado en Quito” (Comas 1962, 54).
7. “El área ocupada por el Programa tiene esta linderación aproximada: al Norte la Carretera Panamericana, a partir de Riobamba, hasta las Cuatro Esquinas. Por el Oeste parte de la carretera que va a Guaranda y la de García Moreno, hasta San Juan y por el Sur, la carretera que sigue de Riobamba por Licán, Gatazo, formando un verdadero triángulo en el que se incluye parte de la Parroquia San Andrés, Calpi, San Juan, Licán y Cajabamba (Parroquia urbana de Sicalpa)” (Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía 1960, 36-37).

Asimismo, y merced los recursos financieros suministrados por el Estado ecuatoriano, la Misión había becado a seis indígenas de Otavalo, dos de Salasaca y tres de Guano para formarse en el taller de tejidos de Quito. En cuanto a infraestructura material, la MAE tenía sólo tres vehículos, razón por la cual reivindicaba un aumento del presupuesto gubernamental. Con todo, los técnicos reconocían que la principal dificultad que debían afrontar era la que acarreama su introducción en las comunidades indígenas:

La más grave dificultad en el trabajo diario constituye el introducirse de modo eficaz y amistoso en la comunidad indígena, en razón de que *se desconoce el idioma aborígen y por la resistencia del campesino a la obra de la Misión*, debido en gran parte a su larga historia de desconfianza en las autoridades. Esta etapa dura ha sido ya superada en buena parte, pues la Misión controla las importantes comunidades de Pulinguí y Nitiluisa, por ejemplo; únicamente tiene resistencias en Cunduana y Gaushi, motivadas más bien por el *incumplimiento de ofertas anteriores* (la cursiva es nuestra) (BI/XVII [1957], 316).

Con respecto a los trabajos realizados en el marco del Proyecto Piloto, sabemos que entre 1957 y 1958 la MAE había extendido su actuación en materia educativa a 13 escuelas que contaban con un censo total de 1.300 niños, de los cuales 720 iban a clases. Se habían organizado cuatro Centros de Cooperación Pedagógica, a los que asistieron 320 profesores de la provincia. En esos centros se impartían seminarios con objeto de readaptar al maestro rural “para que cumpla una función más eficaz dentro de la comunidad” a través de la exposición de “clases prácticas a los moradores de cada zona sobre temas de interés social, cultural y económico” (BI/XVII [1957], 316-318). En el campo de la asistencia sanitaria, se habían realizado varios estudios sobre el alcance de la caries y la tuberculosis, campañas diversas de vacunación, etc., así como una extensa propuesta de la necesidad de un plan piloto de nutrición (BI/XVII [1957], 320). En materia agrícola se había procedido a la distribución de 20.000 plantas de eucalipto entre las comunidades y a la elaboración de estudios sobre la posible maximización del uso del agua susceptible de ser utilizada en regadíos e introducción de nuevos cultivos (ver BI/XVII [1957], 320). Otro punto de interés del proyecto era el de *modernizar* la vivienda rural. A tal fin, se intentaba persuadir a los campesinos de la necesidad de mejorar la calidad de la construcción de sus viviendas, poniendo como ejemplo las escuelas levantadas bajo los auspicios de la MAE. Se experimentaba sobre métodos de edificación más baratos y eficaces en colaboración con el Instituto Nacional de la Vivienda y la Universidad Central del Ecuador (BI/XVIII [1958], 290).

Las reflexiones críticas con respecto a las limitaciones del Proyecto Piloto, sin embargo, no se hicieron esperar. La primera de ellas vino dirigida desde el propio Instituto Indigenista Interamericano en 1959, cuando el antropólogo mexicano Juan Comas elevó al Ministro de Previsión Social y Trabajo del Ecuador un informe donde recogía algunas impresiones que le había causado la visita

realizada a la Misión en agosto de 1958<sup>8</sup>. A juicio de Comas, la MAE carecía de un plan de actuación integral. A simple vista, argumentaba este autor, “cada experto somete su propio plan al Jefe de la Misión, sin que entre ellos exista la menor coordinación para que el conjunto actúe en cada comunidad: trabajadoras sociales, maestros, agrónomo, médico, etc.”. De ahí la dificultad de lograr resultados “proporcionados al esfuerzo realizado, si no se aborda el problema con ese *carácter integral* entre las distintas actividades del Programa, siendo el común denominador el aspecto antropológico cultural” (1959, 172). Otros problemas que hipotecaban seriamente la eficiencia de la Misión apuntados por Comas, y que fueron también detectados y denunciados por el Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía (IEAG) en 1960, eran los derivados de la dispersión de las comunidades sobre las que se actuaba, de su escasa representatividad desde el punto de vista de las condiciones de vida y la problemática de la población indígena y, acaso más preocupante todavía, de la presencia escasa e intermitente del personal técnico sobre el terreno:

El plan incluye en estos momentos 26 comunidades en la zona de Riobamba, con gran dispersión territorial. La realidad a ese respecto es que los técnicos y expertos de la Misión viven en Riobamba y en atención a su número, a las distancias y medios de transporte, su presencia en las distintas comunidades puede calificarse de esporádica o en ciertos casos limitada a un número reducido de estas 26 comunidades incluidas en el Proyecto. Es evidente que al hacer el balance de la labor realizada se obtendrán resultados muy inferiores a los que pudieran lograrse, si la *zona del proyecto piloto fuera más restringida* y por lo tanto se concentrara la labor conjunta en pocas comunidades; haciéndose por tanto más intensa.

A ese respecto cabe preguntarse: *¿No hubiera sido más conveniente, a los fines de un proyecto piloto de esa índole, buscar comunidades más típicamente indígenas?* Creo que en muchas de la actual zona de la Misión existe ya un proceso previo de aculturación que aminora las dificultades de trabajo. A nuestro juicio debieron precisamente buscarse para el ensayo las comunidades indígenas más difícilmente abordables; de este modo la labor de los expertos, sus técnicas y métodos en todas sus actividades podrían servir en lo futuro para ampliar su acción a otras del país en la seguridad de que estarían ya vencidos los

- 
8. El de Riobamba no fue el único proyecto visitado por Comas. En Perú, conoció el de Puno-Tambopata, donde se estaba formando a indígenas en carpintería y mecánica de automóviles. Los comentarios hechos sobre sendos talleres son demoledores: “No tengo por qué dudar de la capacidad y preparación de los expertos europeos que dirigen esta actividad, y menos aún de la excelente especialización que los alumnos adquieran durante su período de aprendizaje. Pero surge la siguiente consideración: desde luego, los indígenas que salgan con tales especialidades no tienen –a mi juicio– la menor posibilidad de trabajar en sus comunidades de origen; no se olvide que la altiplanicie de Puno, a 4.000 m., carece totalmente de recursos forestales en muchos centenares de kilómetros cuadrados. Al inquirir acerca de este punto se me dijo que irían a trabajar a Lima... y yo pienso que más lejos aún, para encontrar campo propicio a su actividad mecánica de alta especialización. Pero de ser así, su desarraigo de la comunidad es absoluto. ¿Qué beneficios obtiene ésta de lo que sus miembros hayan aprendido y utilicen para ganar la vida en lejanos parajes?” (Comas 1959, 176).

obstáculos inherentes a todo proceso de aculturación<sup>9</sup>. Pero aún siendo la zona del proyecto más reducida, creemos que *la acción de la Misión no puede limitarse a su presencia en las comunidades a determinadas horas, viviendo el resto del tiempo en Riobamba*. El ejemplo de las trabajadoras sociales que residen en la comunidad debería ser seguido por toda la Misión. Precisamente la convivencia permanente, a todas horas, el ejemplo del modo de vida de los componentes de la Misión, su trato directo con los indígenas, serían un elemento muy valioso para lograr los resultados que se desean (la cursiva es nuestra) (Comas 1959, 173).

A estas dificultades había que añadir, como colofón, el desconocimiento de la lengua indígena por parte de los miembros de la MAE. Y es que, definitivamente, no parece razonable que “un Proyecto de tipo integral en el campo de la aculturación y mejoramiento socio-económico entre comunidades aborígenes pueda realizarse sin que los expertos y técnicos conozcan no sólo perfectamente el idioma nacional, sino también el idioma nativo”. En la medida, pues, en que “el personal de la Misión Andina de Riobamba *desconoce*” este último, “su labor en consecuencia es deficiente” (Comas 1959, 173-174). También en este punto el IEAG apuntaba, no sin una cierta dosis de ironía, que “tal vez están seguros [los de la Misión] de la necesidad del idioma y para que no se piense en el profundo error de penetrar sin dominarlo, situaron sus centros de trabajo (...) en el área de muy bajo porcentaje indígena” (1960, 42).

A partir de esas consideraciones, Comas hacía una triple propuesta a la MAE: la elaboración urgente de un plan integral conjunto de actuación; la restricción del área objeto de intervención a un espacio más reducido y culturalmente homogéneo a fin de conseguir mejores y más representativos resultados; y hacer lo necesario para que la alfabetización se fundamentase en la utilización del método bilingüe, para lo cual era ineludible el conocimiento del quichua. Esto último, además, facilitaría el contacto y aumentaría la eficacia del programa. De lo contrario, es posible “que los resultados obtenidos sean muy infe-

---

9. Vale la pena traer aquí a colación las consideraciones hechas al respecto por el IEAG, complementarias de las constataciones de Comas: “Por los estudios e investigaciones de carácter integral, realizados por el Instituto Ecuatoriano de Antropología y Geografía, durante un período de cinco años, hasta 1956, sabemos que la población indígena del Chimborazo era de 108.282 habitantes. Si sacamos la relación porcentual, apenas el 5,4% de ésta se halla atendida por la Misión, en tanto el 94,6%, sigue la misma suerte de mitayos y huasipungueros de hace cuatro siglos” (1960, 38-39). La conclusión no podía ser otra que la de echar en cara a la MAE la discriminación con la que había actuado al delimitar su zona de actuación: “En las zonas propiamente indígenas, donde el elemento tradicional es abrumadoramente superior, la Misión ha pasado por alto, dejando que los problemas humanos y geográficos sigan su curso quizá hasta que la rehabilitación del grupo indígena sea imposible. Sospechamos que a los personeros de la Misión Andina esta realidad les aterra, inclusive creemos que existe un terror infundado, porque se ha dicho y se continúa diciendo que esos indios son ‘bravos’. ¿Puede justificarse este temor en una Misión Indigenista, si el trabajo requiere de abnegación, sacrificios y conocimiento?” (1960, 40-41).

riores a la inversión hecha tanto en dinero como en energía y tiempo” (1959, 175).

Volviendo al plano más general, el gran escollo que arruinó –tanto en Ecuador como en Bolivia y Perú– a los primeros programas de Misión Andina fue, a los ojos de sus evaluadores, su incapacidad para aprovechar adecuadamente las enseñanzas vertidas por la antropología aplicada de la época. Como señalara años después A. Villa Rojas, en ninguna de las regiones seleccionadas en los Andes “se llegó a consolidar nada concreto que estuviese a la altura de lo programado” (1971, 27). No en vano, apostillaba ese autor, “lo primero que salta a la vista al repasar el modo de proceder que se siguió” en los proyectos piloto, “es la falta de adecuado criterio antropológico que hubiese permitido orientar o, por lo menos, coordinar la acción de los diversos especialistas en asuntos de agricultura, artesanías, educación, salubridad, etc., en forma tal que los programas se hubiesen ido acoplando a la naturaleza cultural de la región y, además, evitar desvíos en el propósito central del proyecto” (1971, 29)<sup>10</sup>.

### **Ampliación de las zonas de intervención y definitiva nacionalización de la Misión Andina**

En poco tiempo –y al contrario de las recomendaciones de Comas– se amplió el área de actuación de la MAE en aras, cómo no, de la incorporación final, masiva y acelerada del campesinado ecuatoriano al desarrollo general del país (MAE 1966, 184). En palabras de Gonzalo Cordero Crespo, a la sazón Ministro de Previsión Social y Trabajo del Ecuador,

De acuerdo al criterio del Gobierno y del Director General Adjunto de la OIT, la Misión Andina ha elaborado el “Plan Nacional de Incorporación del Campesino”, que establece los lineamientos generales de la actividad futura del Estado en el medio rural, en coordinación con una mayor ayuda económica y asistencia técnica de los organismos internacionales interesados en el programa, para resolver la ‘cuestión indígena’ por los cauces normales de la administración nacional y la asistencia técnica. (...) Dicho Plan contempla la extensión del trabajo de la Misión Andina en escala nacional, y ha sido elaborado para llevarlo a la práctica en el tiempo de seis años. Anualmente se harán evaluaciones completas del trabajo, y a los cuatro años se realizará una evaluación general que permita determinar las condiciones bajo las cuales se tendrá que planificar la solución completa de la integración del campesino en toda la Sierra y las posibilidades de extender el trabajo a otras regiones del país, adecuándolo a sus características peculiares y a las necesidades de cada una de ellas (BI/XVIII [1958], 292-294).

---

10. Para una glosa de los más que mediocres resultados obtenidos por el Proyecto Piloto implementado en Bolivia, concretamente en la comunidad de Pillapi, ver Leonard (1966, 18-19), así como Villa Rojas (1971, 27-29).

Ese Plan de Integración Nacional, definitivamente aprobado por el Gobierno en 1959, contemplaba la división del país en tres regiones, cada una de las cuales contaba con una o varias zonas de actividad en aquellos lugares de población indígena más densa. Todas las áreas disponían de un equipo compuesto de un coordinador, un agrónomo, un especialista en educación fundamental, un médico y un asistente social. En 1960 había seis zonas de trabajo en funcionamiento, una en el norte, dos en el centro y tres en el sur (BI/XXI [1961], 90). De este modo, en los inicios de la década de los sesenta, la MAE ya había ampliado su radio de acción a un total de 161 comunidades, tal como refleja el cuadro siguiente:

Cuadro 2.1. Magnitud de las actividades de la MAE en 1961

Provincias	nº comunidades	Población influenciada	
		directamente	indirectamente
Chimborazo	58	40.000	140.000
Azuay	16	10.000	25.000
Cañar	18	12.000	45.000
Imbabura	37	20.000	60.000
Loja	17	12.000	15.000
Tungurahua	15	12.000	45.000
<b>TOTAL</b>	161	106.000	330.000

Fuente: Misión Andina en el Ecuador: *Resumen de actividades de mayo de 1956 a abril de 1961. Actualizado al 31 de diciembre de 1961.* Documento 61/2 de la Oficina de la Misión Andina en Quito, sin fecha.

La ampliación de las áreas de influencia, y la consiguiente mayor dotación de fondos, redundaron en una notable aceleración de las actividades de la MAE, especialmente en los rubros de asistencia sanitaria, vivienda, educación, formación de personal y, muy especialmente, desarrollo de la comunidad, verdadero eslogan y *alma mater* de su intervención en el medio rural:

En el Ecuador, el Programa Andino ha dedicado especial atención a la organización de las comunidades indígenas a fin de encauzar sus actividades encaminadas a la realización de obras de asistencia colectiva y mejoras. El primer paso en este sentido ha sido dotar a las comunidades de una condición jurídica, bajo la protección de la ley de comunas y el estatuto jurídico de las comunidades rurales, vigentes en el país. (...) El Programa ha logrado señalados éxitos en lo relativo a la organización de las comunidades, organizando elecciones democráticas y libres para constituir los 'cabildos'. En el pasado, la elección de 'personeros' (representantes de la comunidad) se ha visto influenciada a menudo por las autoridades civiles o religiosas o por personas ajenas a la comunidad. A fin de asegurar la eficiencia y continuidad de los planes de desarrollo de la comunidad y para reforzar las dependencias locales del Gobierno, el Programa ha procedido a impartir formación a dirigentes. Me-



dante cursos de formación para los miembros de los ‘cabildos’ se enseñan a los dirigentes métodos adecuados para permitirles encauzar el trabajo y los recursos de la comunidad hacia el bienestar social. (...) [De este modo], A través del gobierno comunal, el ‘cabildo’, ha sido posible la realización de proyectos de interés colectivo. Merced al esfuerzo de las propias comunidades y a la ayuda y consejo del Programa, los campesinos han construido caminos de acceso, puentes, iglesias y centros comunales, locales escolares, plazas, campos deportivos, etc. (Instituto Indigenista Interamericano 1963, 52).

En lo referente al tema de la salud pública, el objetivo planteado por los expertos de la Misión no era otro que la penetración “de la medicina moderna en las comunidades indígenas, en reemplazo gradual del curanderismo tradicional practicado por hechiceros o curanderos empíricos”; un reemplazo que se consideraba “un notable progreso en materia de educación sanitaria y defensa de la salud” (1963, 44). Se incidía asimismo en el “mejoramiento ambiental”, entendido éste como la implementación de “campañas de dedetización a viviendas y personas, la construcción de letrinas, la apertura de pozos para el agua potable y la modernización de los habitáculos” (1963, 45)<sup>11</sup>. Con respecto a la vivienda rural, el Programa Andino puso en marcha, con la participación de la Caja Nacional de Reconstrucción y el Instituto de la Vivienda, un amplio plan de construcción en la región de la sierra. Gracias a él, a finales de 1961 se habían concluido 110 casas campesinas que suponían, para los técnicos, “un enorme adelanto en relación a la vivienda indígena tradicional” (1963, 53-54).

La capacitación de personal nacional era, en otro orden de cosas, una de las prioridades de la MAE, habida cuenta que “es ésta una condición esencial para

---

11. “En el *Ecuador* existe en el equipo de trabajo de cada zona un médico cuya función primordial es prestar atención a los enfermos de las comunidades, disponer el traslado de los casos graves a los hospitales, aconsejar a los campesinos indígenas sobre las medidas de higiene que deben adoptar para prevenir enfermedades y contagios: canalización de aguas, uso de letrinas, baño, etc. (...) En colaboración con el SCISP (Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública), se realiza un programa de instalación de letrinas en las comunidades campesinas. La enseñanza de higiene y nutrición ha sido incluida en los programas de las escuelas situadas en las zonas de trabajo. (...) En colaboración con el Ministerio de Educación Pública (...) se inició un plan de educación y mejoramiento nutricional; en él se contempla el establecimiento de 30 escuelas nucleares de ciclo completo junto a las cuales se formará un huerto y una granja y se proporcionará el almuerzo a los alumnos. En las diversas zonas, se lleva un control de peso y estatura de los alumnos de las escuelas y se realizan campañas contra el parasitarismo intestinal. (...) Con el propósito de preparar el ambiente para la realización de este programa, se organizó un curso de nutrición y salud pública para maestros rurales al que asistieron cuarenta maestros procedentes de las diferentes provincias de la sierra. Este programa se inició en las dos escuelas nucleares que funcionan en la zona de Chimborazo. (...) Aspecto muy importante del servicio médico sanitario es la formación de auxiliares de enfermería entre la gente de la comunidad. En la zona de Imbabura cuatro muchachas indígenas han cumplido su entrenamiento y obtenido diplomas en los hospitales y centros de salud y se encuentran a cargo de los puestos de primeros auxilios en sus respectivas comunidades. Igual programa de entrenamiento se ha iniciado en las zonas de Azuay y Loja” (Ibídem 46-47).

que la ayuda de las organizaciones internacionales pueda ir disminuyendo progresivamente y se amplíen las actividades bajo la responsabilidad ejecutiva de los gobiernos". Del mismo modo, se consideraba trascendental formar paralelamente "un número suficiente de dirigentes indígenas (...), promotores sociales y personal auxiliar, con objeto de movilizar los recursos humanos y materiales de la comunidad desde el interior" (1963, 63). Con respecto a los promotores, se llevaron a cabo cursos para maestros de escuelas rurales en Quito desde 1956; cursos frecuentados por grupos oscilantes entre 30 y 45 matriculados. Por otra parte, y gracias al establecimiento de un Centro para la Formación de Técnicos en Guaslán (Chimborazo) en 1959, se adoctrinó en materia de trabajo con grupos indígenas a agrónomos, médicos, asistentes sociales, maestros e incluso, en cursos especializados, al clero y a los funcionarios del gobierno local, "a fin de que pudiesen darse cuenta de los problemas peculiares de la población indígena" (1963, 67). Es destacable por último en el rubro educativo la construcción de más de 80 escuelas para finales de 1962, así como la organización de "campañas de alfabetización en las diversas zonas de actividad en relación con las cuales el Programa ha asesorado a los maestros sobre métodos de enseñanza y ha suministrado lámparas" (1963, 61).

Finalmente, el Decreto Supremo nº 193 de 30 de enero de 1964 integró a la MAE dentro de la estructura del Estado ecuatoriano, convirtiéndola, a través de su definitiva nacionalización, en el verdadero agente ejecutor del Programa Nacional de Desarrollo Rural (MAE 1964, 2-3)<sup>12</sup>. Los trabajos de la nueva MAE merecieron, esta vez sí, los elogios de no pocos evaluadores que conocieron de cerca los logros aparentes de esta segunda etapa de actuación. Aquí vale la pena citar de nuevo al antropólogo mexicano A. Villa Rojas quien, en calidad de Director del Departamento de Investigaciones Antropológicas del Instituto Indigenista Interamericano, y tras un viaje de diez semanas de duración (entre octubre y diciembre de 1966) a través de Bolivia, Perú y Ecuador, llegó a la conclusión de que, en el caso concreto del Ecuador,

*La empresa de más relieve que en materia de acción indigenista se ha venido realizando en el país a partir de 1954 es, sin duda, la encomendada a los expertos de la Misión Andina en cooperación íntima con funcionarios del Gobierno ecuatoriano. Esta cooperación se hizo mejor estructurada en febrero de 1964, al quedar esa institución bajo la dependencia directa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Previsión Social y Trabajo. Los expertos de la Misión han quedado en su función de asesores, así como de técnicos especializados. (...) Se ha creado un Consejo Técnico con el propósito de articular la acción indigenista dentro de un Programa Nacional de Trabajo que ha de preparar la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, en*

---

12. A pesar de las intenciones, el Programa todavía se movía en las magnitudes de 1961 (ver cuadro 2.1), afectando intensamente a 161 comunidades de la sierra (5 en Carchi, 38 en Imbabura, 17 en Cotopaxi, 20 en Tungurahua, 51 en la zona norte y central de Chimborazo, 6 en la zona sur de Chimborazo, 14 en Cañar y 10 en Loja (Saraguro).

coordinación con otras Agencias gubernamentales y de Asistencia Externa. Dentro de esa estructura perfectamente ensamblada, *la obra indigenista queda ya debidamente orientada y unificada, evitándose con ello la dispersión de fondos, energía y tiempo* (la cursiva es nuestra) (Villa Rojas 1966, 84)<sup>13</sup>.

Realmente, desde su nacionalización en 1964, la Misión Andina se consolidó como el intento más serio y planificado de llevar adelante una verdadera política por parte del Estado de asimilación y adecuación de amplias áreas campesinas a los requerimientos del desarrollo global de las estructuras económicas del país. Un intento ciertamente ambicioso que, sin embargo, de inmediato se quedó pequeño en relación a las necesidades y las demandas reales de la sociedad rural. No es casual, de hecho, el declive en las actuaciones de la MAE constatable en los primeros años setenta, justamente cuando las luchas por la tierra y la definitiva promulgación de una nueva ley de reforma agraria en 1973 pusieron sobre el tapete uno de los verdaderos *nudos gordianos* del (sub)desarrollo agrario del país: el de la inequitativa distribución de la propiedad rústica.

### Los controvertidos resultados de la actuación de la Misión Andina en Ecuador

Las críticas vertidas sobre las realizaciones de Misión Andina en esta segunda etapa son bastante numerosas, y permean buena parte de las publicaciones del momento sobre desarrollo rural. De entre todas ellas nos parecen remarcables, por su extensión y consistencia, las sistematizadas por H. Burgos en varios trabajos (1968 y 1970); por A. Dubly y E. Oviedo en un informe evaluatorio realizado a instancias de la propia MAE (1969); y por A.D. Marroquín en su célebre y tantas veces citado *Balance del indigenismo* (1972).

En un sugerente artículo sobre el cambio tecnológico en las comunidades indígenas serranas, el antropólogo Hugo Burgos hacía en 1968 una serie de reflexiones sobre los límites de la intervención de la MAE a tenor de su experiencia de campo en Riobamba<sup>14</sup>; unas reflexiones tremendamente críticas con la

- 
13. Ese mismo año de 1966, ni más ni menos que el propio Gonzalo Aguirre Beltrán hizo un recorrido de 11 semanas por los Andes, pasando todo el mes de febrero en Ecuador. Su visita a las bases que la MAE tenía en Riobamba, Ambato, Cotopaxi, Tungurahua y Otavalo "dieron la mejor impresión en el ánimo del visitante, quien considera que la labor que viene realizando la Misión Andina en el Ecuador es de tal calidad que puede contarse entre las mejores que en ese campo se están desarrollando en América del Sur" (Villa Rojas 1966, 87).
  14. De las últimas generaciones de indigenistas ecuatorianos, Hugo Burgos representa, junto a Gladys Villavicencio, la influencia de la antropología y el indigenismo mexicano en el Ecuador de los años setenta. Estudió antropología en México (Escuela Nacional de Antropología e Historia) y, bajo la dirección de Aguirre Beltrán, realizó su conocida investigación sobre relaciones interétnicas en Riobamba, publicada por el Instituto Indigenista Interamericano en 1970 (segunda edición en 1977).

forma en que actuaban los técnicos de la institución, aunque no con el fondo de la iniciativa:

El trabajo desarrollado por la Misión Andina del Ecuador como factor de cambio dirigido, bien parece que *ha tenido más éxito* en la zona de mi estudio (comunidades de Riobamba) *cuando se ha tratado de comunidades campesinas de cultura nacional*. En ellas se ha ayudado a la gente a reconocer sus problemas y estimulado a participar en su solución. Hay evidencias que un gran sector de este tipo de anejos mestizos y aun en aquéllos sumamente aculturados existe un declarado interés por las tareas de mejoramiento, particularmente en la construcción de obras materiales de tipo infraestructural (escuelas, unidades-agua, postas sanitarias, letrinas, etc.) así como la limitada aceptación de la medicina curativa, extensión agrícola, servicio social y adiestramiento, lo cual a veces ha sido aprovechado con relativo éxito. (...) *Pero en donde está el grueso de las comunidades indígenas monolingües en alto grado y aparentemente cerradas a los programas de cambio, los programas de MAE han pasado desapercibidos a la gente o han recibido una gran oposición, incluyendo serias amenazas de muerte contra sus funcionarios* (las cursivas son nuestras) (1968, 237).

Para Burgos existía toda una larga serie de *factores limitantes* en la forma de funcionar la Misión, de entre los cuales son destacables, sintetizando mucho, el “desconocimiento de la situación *intercultural*” de las zonas en que se intervenía, hecho que explica “la atención poco diferenciada” que se daba a los indígenas; la insuficiencia del tiempo de trabajo de los equipos en las comunidades (sólo de 1 a 4 horas cada 8 ó 15 días); la permanente radicación urbana de los profesionales, así como la “relativa tendencia burocrática de los mismos”; su falta “de acercamiento e integración” a los problemas de los beneficiarios; la inexistencia “de una conformación armónica en las relaciones sociales de los funcionarios del proyecto, que fomenta(ba), a veces con rigor, las suspicacias, los recelos mutuos y la prepotencia”; la notoria carencia de investigaciones en antropología aplicada; la “excesiva dispersión de esfuerzos en varias provincias del país, en lugar de concentrarlos en una o dos, con el fin de obtener resultados más significativos”; y, para acabar de adobar el panorama, el “predominio del aspecto político sobre el aspecto técnico en el nombramiento de los altos directivos del proyecto en base a la ‘amistad’ o el compromiso político” (1968, 237-238).

Dadas las circunstancias, se preguntaba Burgos, ¿cómo introducir el cambio sin producir desorganización?... De las sugerencias que apuntaba, hay dos muy subrayables: la de revisar el propio concepto de *desarrollo de la comunidad*, puesto que al no existir la comunidad aislada es menester tomar en consideración sus niveles de integración en espacios regionales; y la de adaptar el trabajo indigenista a la situación local y regional, para lo cual proponía que los equipos técnicos residieran por algún tiempo en las comunidades, que los trabajadores de campo fueran de primera línea y estuvieran bien remunerados y que se fusionaran las dos principales instituciones que operaban en el medio rural —el IERAC y la Misión Andina—, “porque los problemas del indio no tienen esta

compartimentación sino que son integrales”. Como colofón, introducía algunas reflexiones interesantes a la luz del desarrollo ulterior de los acontecimientos, ya que advertía de la necesidad de respetar el modo de actuación consuetudinario de los indígenas, y más en un contexto caracterizado secularmente por la desconfianza de éstos hacia las iniciativas “filantrópicas” venidas de fuera (1968, 231)<sup>15</sup>.

Posteriormente, en *Relaciones interétnicas en Riobamba* (1970), Burgos ofreció ampliamente desarrollados dos ejemplos que ilustraban las aseveraciones anteriores: el porqué de la oposición indígena en Chimborazo a la apertura de caminos por parte de los técnicos de la MAE y el porqué al rechazo a la escolarización de sus hijos. Con respecto al primer tema, el autor explicaba cómo Misión Andina hizo hincapié “...en el uso de las *mingas* (trabajo comunal) para la construcción de escuelas, lavanderías, caminos de penetración, etc., en anejos de indios bastante aculturados, que es donde los resultados son satisfactorios”. Sin embargo, en las comunidades parroquiales con importantes porcentajes de población quichua (Licto, Flores, Cebadas, Pungalá, o Punín), los comuneros “se han opuesto tenazmente a las *mingas* sugeridas por el mencionado organismo de desarrollo comunal, a veces con justificada razón”:

El lado flaco de las *mingas* indígenas organizadas por Misión Andina radica en el desconocimiento cultural y la estructura de relaciones sociales a nivel de la comunidad parroquial. *Erróneamente se cree que el anejo es la comunidad indígena*, y que es por tanto una entidad aislada del contexto parroquial, a donde deben llevarse caminos de penetración. Aparentemente esto parece lógico desde el punto de vista de nuestra propia cultura, pero no es así tomando en cuenta la estructura de relaciones interétnicas que entrelaza a todos los anejos con su respectiva cabecera de la parroquia rural. Con grandes esfuerzos se logra construir el camino de penetración hacia el anejo, pero una vez concluido no siempre es utilizado por los indios ni por los mestizos; incluso son numerosas las brechas abiertas con tractor que han quedado abandonadas para siempre.

¿Qué ha ocurrido con las *mingas* y el camino? En primer lugar, la ruta o dirección del camino ha sido impuesta por los directivos e ingenieros (...) sin adentrarse en el aspecto social. Se cree innecesario saber cómo operan la economía de subsistencia y los intereses económicos de los mestizos y de los miembros del anejo, mucho menos las funciones socioculturales que va a desarrollar tal innovación infraestructural. 2) El camino construido corta y perjudica los terrenos de cultivo de los indios, pero se cuida de afectar, llegado el caso, las propiedades vecinas de los mestizos. 3) No siempre se indemniza a los indios que perdieron sus terrenos debido al camino, por lo cual ellos prefieren oponerse a este signo de progreso material. 4) Con el camino de carro llegan los revendedores, comerciantes, vacunadores, guardas de es-

---

15. El autor planteaba además que sería bueno averiguar, en términos reales, cuánto se gastaba la MAE en burocracia y cuánto en trabajo de campo, un baremo sin duda interesante para medir la eficiencia de la acción indigenista (1968, 240).

tancos de aguardiente, evaluadores de terrenos y más que todo, el ejército y la policía, que tienen un largo historial en la región para sofocar las rebeliones de los indios. Estos funcionarios a más de cumplir sus obligaciones para con la sociedad mestiza regional, a menudo han abusado y extorsionado al indio con multas ficticias, robos de gallinas y cuyes, violaciones de mujeres, vejámenes físicos y aun muertes, que han quedado impunes en repetidas ocasiones. Ante esta situación, el indio prefiere que los revendones, comerciantes y chicheros, no sean mestizos, sino indios ricos de su propia comunidad parroquial o celular (de los males el menor), y se oponen al camino ideado por los funcionarios del desarrollo. (...) 5) Cuando se considera ineludible la construcción de una brecha para transporte motorizado, los indios del anejo en cuestión trazan sus propias brechas, bien o mal niveladas, y construyen el camino a base de sus propias mingas (en ocasiones apoyadas por sacerdotes progresistas de la comunidad), de la manera más espontánea y observando los cánones rituales que incluyen la bebida de la chicha (1970, 173-174).

Sobre el espinoso tema de la escolarización, Burgos comentaba que, si bien es cierto que las iniciativas en este sentido de la MAE fueron muy bien recibidas por parte de los campesinos mestizos, también es verdad que “la educación formal es rechazada o mirada con indiferencia por la población corporada en los anejos indígenas”. En el caso de Licto, sin ir más lejos, “los indígenas tenían ofrecido no aceptar a la Misión Andina, y en momentos de embriaguez han jurado matar a tales funcionarios, de modo que esto no ha permitido un entendimiento amistoso entre los técnicos, los indios y muchos anejos como éstos han permanecido abandonados” (1970, 331): “*Los profesores, la Misión Andina es malo y no hay que recibirles. ‘No necesitamos a la profesora. Así hemos vivido siempre... ¿Para qué necesitamos a esta chola desgraciada...?’*”, habían colegido los indios” (Ibídem, 333). Una vez más, la razón de fondo de ese rechazo se ubica en el modelo educativo implementado por la MAE:

El mayor problema es el idioma nativo. La buena disposición para el trabajo de los maestros se ve obstruida porque son diferentes los medios de comunicación para captar el mundo por parte de los niños indios. No debe ser una justificación el que los mayores tengan un bilingüismo incipiente por sus contactos con la urbe. Adultos y niños siguen pensando y captando la realidad en el idioma quichua. Cualquier investigación de profundidad concluiría que alfabetizar a los niños en castellano, como el mejor medio para que lo dominen, no es más que una ilusión ideológica —y a veces un prejuicio—, si en realidad los indios están obligados a volver a sus grupos parroquiales para pagar las deudas y sobrevivir; acogerse a los beneficios de la reciprocidad, cooperación y redistribución que le ofrece su grupo nativo para contrarrestar la insuficiencia de capital, dentro de lo cual se necesita hablar el quichua (...). Si los fines de la educación nacional contemplan la asimilación cultural del grupo sojuzgado, tendrían que romperse primero los mecanismos del colo-

nialismo existente, antes que se deje de aprender y pensar el idioma nativo que todavía los protege (1970, 336-337)<sup>16</sup>.

En este punto, las observaciones de Burgos coinciden con las de A. Dubly y E. Oviedo (1969) quienes apuntan también que, a pesar de que existían escuelas (con frecuencia mal equipadas, pero escuelas al fin y al cabo) en casi todas las comunidades atendidas por la MAE, era recurrente detectar fallas en los programas educativos derivadas de la falta de interés por parte de un profesorado mal pagado y poco motivado y, en última instancia, de la escasa coordinación de la Misión con el Ministerio de Educación. De hecho, la MAE estaba al margen de la organización y ejecución de la educación dispensada en sus áreas de influencia. No tenía capacidad de incidir ni en la “selección, formación pedagógica de los profesores; espíritu, contenido y ejecución de los programas escolares”, ni mucho menos en la “preparación e integración del profesor a los programas de ayuda a la comunidad”. De esa manera, aceptando su inhibición de las actividades educativas, Misión Andina renunció “a una de sus más importantes responsabilidades para el desarrollo de la comunidad actual y futura” (1969, 21).

Por lo demás, el informe de Dubly y Oviedo, redactado en agosto de 1969, es absolutamente demoledor en sus apreciaciones y muy ilustrativo de lo que había sido el devenir de la MAE en una visión de conjunto. Es, quizás, el balance más completo y más crítico de todos cuantos se realizaron por aquellos años<sup>17</sup>. Más allá de las indicaciones mencionadas sobre la cuestión educativa, estos autores ponían de manifiesto el carácter respetuoso de la Misión para con la estructura de propiedad de la tierra vigente en el país antes de las reformas agrarias<sup>18</sup>, así como su excesiva timidez a la hora de combatir la discriminación que sufrían los indígenas por parte de los mestizos. En este asunto, se reconocía que la MAE era “de una discreción y reserva notables”; una actitud sin duda explicable por la dificultad que entrañaba, pero en ningún caso prescindible desde la óptica de la praxis indigenista (1969, 17).

---

16. La reacción airada de los comuneros de Licto habría que contextualizarla, así, en las peculiaridades que adquirió en esa parroquia el sistema de dominación étnica manejado por los mestizos residentes en la cabecera rural. Para un análisis detallado, ver *infra*, capítulo 6, “Organización indígena y desarrollismo hidráulico: la CODOCAL de Licto y el regadío”.

17. Por razones de tiempo, el estudio se limitó a una muestra de comunidades (51 en total) ubicadas en las provincias de Imbabura, Cotopaxi y Chimborazo Norte.

18. A pesar de que, efectivamente, en el convenio básico de 1957 se especificaba que dicho organismo “estudiará las posibilidades e informará sobre las medidas más aconsejadas para permitir a los indígenas que carecen de tierras el acceso a la propiedad agrícola”, lo cierto es que fue más bien escaso lo hecho en esa dirección. En el mejor de los casos, se recordaba desde la MAE la necesidad del factor tierra por parte de las comunidades indígenas, y se presentaba a su proyecto de integración del campesinado como una “preparación” a su hipotético acceso; “Preparación indirecta, ya que la Misión Andina no tiene ningún programa específico al respecto. Tampoco hay preparación para los que tienen que emigrar a la ciudad, o a las zonas de colonización” (1969, 16).

A pesar de los esfuerzos realizados, el total de población atendido por Misión Andina continuaba siendo tremendamente pequeño en relación a las necesidades de la sociedad rural<sup>19</sup>. Y no solamente eso, sino que, con demasiada frecuencia, esa institución se esforzaba por introducir insumos agrícolas entre los campesinos asistidos (siguiendo fielmente los preceptos de la revolución verde) y, una vez creado el hábito y la necesidad, constataba que no podía satisfacer todas las expectativas generadas, interrumpiendo la ayuda financiera y, con ella, el suministro de esos insumos (1969, 41). En el marco de las actividades productivas, Dubly y Oviedo subrayaban además que en lugar de una deseable forestación protectora y productora, la MAE había procedido, como mucho, a una escasa arborización (1969, 38); y que no intervenía sino marginalmente en la organización de la comercialización, ni prestaba a los artesanos de las comunidades la ayuda técnica y comercial requerida (1969, 43). También consideraban escasos los resultados obtenidos con el programa de fomento de la vivienda, tan magnificado, como vimos, por la institución<sup>20</sup>; así como los avances en la alimentación de las familias, que tenían “su limitante principal en el estancamiento de la producción de las sementeras y huertos, del ganado menor y de los animales de corral”: “Es en parte por eso, sin duda, que las explicaciones y demostraciones al respecto no encuentran mucho entusiasmo de parte de las mujeres, ni mucho afán de parte de la trabajadora social, excepto en unos caseríos mestizos. Es probable que se haya podido introducir nuevos alimentos y nuevas maneras de prepararlos, pero para pocos productos, pocos hogares y poco tiempo” (1969, 54). Si a eso añadimos las deficiencias del servicio médico<sup>21</sup>, el balance final no podía ser, a pesar de todo, más ponderado:

- 
19. En las zonas estudiadas, la MAE trabajaba con una pequeña parte de las comunidades: 101 en Chimborazo de un total de 439 (23%), 26 en Cotopaxi de un total de 413 (6%), y 55 en Imbabura de un total de 157 (35%); cifras que representaban, respectivamente, al 22%, 13% y 31% de la población rural provincial (1969, 28-29). Según cálculos de A.D. Marroquín, la MAE benefició a lo sumo a un quince por ciento de los indígenas serranos “y además, se ha señalado que tales beneficios se hicieron a un costo elevadísimo” (1972, 174).
  20. “Referido al número total de las viviendas existentes en las comunidades atendidas (inclusive las abandonadas), el número total de créditos concedidos para mejoramiento y construcción de viviendas es muy bajo: 6,3% en Imbabura, 3,6% en Chimborazo, 1,3% en Cotopaxi. Los mejores sectores no superan el 20%. Aún si se duplicaran los promedios zonales para tener en cuenta las viviendas mejoradas sin crédito (lo que constituye una aproximación muy favorable), la proporción quedaría baja: menos de una casa de cada cinco en Imbabura, de cada ocho en Chimborazo, de cada treinta y cinco en Cotopaxi. En Chimborazo tres de cada cinco comunidades, en Imbabura una de cada tres, no han aprovechado el crédito para vivienda” (1969, 49).
  21. La presencia de los profesionales del ramo (médicos, enfermeras, dentistas) en las comunidades solía decepcionar las esperanzas despertadas, en buena parte debido a la escasez de personal: 1 médico a medio tiempo por cada 26 comunidades en Chimborazo, 17 en Cotopaxi y 60 en Imbabura; 1 dentista a medio tiempo por cada 52 comunidades en Chimborazo y 60 en Imbabura; y 1 enfermera u obstetriz por cada 26 comunidades en Chimborazo, 17 en Cotopaxi y 30 en Imbabura (1969, 55-58)



De una manera general, la MAE ha conseguido resultados positivos en el desaislamiento de los caseríos, el mejoramiento principiante de la técnica agrícola, la utilización conveniente del crédito, la distribución del agua de consumo, la escolarización de los niños, el mejoramiento del vestido, las actividades recreativas y deportivas, la organización de grupos y la organización de líderes jóvenes, los contactos entre comunidades. La MAE ha conseguido solamente efectos parciales en el mejoramiento de la vivienda, la utilización de los servicios de salud, el abastecimiento de productos de consumo. La MAE ha hecho o conseguido poco o nada en la ampliación de recursos de tierra y agua de riego, la comercialización de los productos, la tecnificación de la artesanía de producción o de servicios, la preparación a la migración, la economía doméstica y la alimentación, la educación de adultos y la capacitación profesional, la promoción de cooperativas, la erradicación del robo y del alcoholismo (1969, 71).

Como sucediera en su día con el Proyecto Piloto, era la inexistencia de investigación previa el elemento que, a los ojos de A.D. Marroquín, estaba en la base del alcance limitado de las iniciativas de la MAE<sup>22</sup>. El testimonio de este autor es tanto más valioso en cuanto es el último de los que fueron auspiciados desde el Instituto Indigenista Interamericano y porque denota un reconocimiento implícito del fracaso relativo del paradigma del desarrollo de la comunidad como guía indiscutible de las políticas indigenistas:

En agosto de 1970, cuando visitamos la Misión Andina, se vivía un momento realmente crítico: se imponía un viraje importante en la obra de la Misión, según sus dirigentes, se había llegado a una situación en que ya no se podía seguir haciendo más, pues lo poco que se había hecho tenía un costo realmente elevado. Es hasta entonces que *se empezaron a dar cuenta de la importancia de la investigación previa*, pues se trataba de pasar de una política de desarrollo de la comunidad a una política de desarrollo por zonas o regiones, (...) *La crisis se presenta pues, por el fracaso, en perspectiva histórica, de la política de desarrollo de la comunidad y la necesidad de cambiar radicalmente hacia el desarrollo de la región* (la cursiva es nuestra) (1972, 174-175).

En la medida en que los trabajos de la Misión “prácticamente no tuvieron asesoramiento antropológico”, fueron enfocados en sentido paternalista, privilegiando a ciertas parcialidades “mientras el resto mayoritario quedaba en condiciones poco satisfactorias” (1972, 178). El desconocimiento real de la lógica de las comunidades y el planteamiento de la intervención en términos jerárquicos explica las numerosas fricciones entre los trabajadores de la MAE y los teóricos beneficiarios de su actuación. Unas fricciones que culminaron con el asesinato

---

22. “La Misión no tiene que hacer estudios, debe actuar”. Esa era la máxima que preferentemente guió la visión que los propios dirigentes tuvieron del sentido de la institución, tal como reconoce Marroquín (1972, 174). Este diagnóstico es también compartido por la antropóloga G. Villavicencio (1973, 268).

de algunos miembros de la Misión<sup>23</sup> y que, probablemente, hubieran podido minimizarse con una actitud diferente por parte de sus técnicos de alto nivel. Estos últimos, según Marroquín, obedecían a una mentalidad desarrollista que “los llevaba a juzgar con sus propios criterios racionalistas los problemas de las comunidades” (1972, 174). De ahí la necesidad imperiosa de introducir

...un cambio en los hábitos inveterados y actitudes de muchos funcionarios, que están convencidos de que la única forma de hacer progresar a las comunidades es imponiéndoles por la fuerza los adelantos programados. Un técnico de la Misión me decía: *‘obligué a que pintaran las casas en esta comunidad; amenacé incluso al Teniente Político si no lo hacían; y ahora vea qué bonita se ve la comunidad; a veces yo obligo a la gente a hacer mingas, pues la gente no quiere trabajar para su beneficio; como si la Misión Andina se fuera a llevar algo para su beneficio; el agua potable son ellos (los indígenas) los que se la van a tomar’* (1972, 176).

### La actualidad de las enseñanzas de la Misión Andina

Definitivamente, la Misión Andina puede ser considerada, desde la perspectiva del tiempo transcurrido, como el precedente directo de lo que han sido las líneas maestras de los programas de desarrollo rural integral impulsados en los países andinos durante las últimas décadas. De manera pionera, la Misión fue, al menos en el caso ecuatoriano, la primera institución en defender la necesidad de

---

23. Entre ellos, un médico y varias trabajadoras sociales (Marroquín 1972, 174). La matanza de técnicos de la MAE a finales de los sesenta desató una intensa campaña de prensa en la que se ponían en entredicho las políticas integracionistas dirigidas a los indígenas. Buena muestra de ello es el artículo de Santiago Jervis publicado en *El Comercio* el 4 de enero de 1969 y titulado “400 comunidades estancadas en Chimborazo”, en donde daba una visión más bien pesimista de labor de la MAE como solución definitiva a los problemas de los campesinos de esa provincia. A su juicio, la única alternativa real para esa gente, dada la precariedad del medio y la rudeza de su cultura, era su transporte a otras regiones por colonizar. En una línea mucho más razonable se inscribían las apreciaciones de Gustavo Salgado, articulista que, también en ese diario (“Plan de mejoramiento comunal en el Ecuador”, *El Comercio* de 19 de marzo de 1969), cuestionaba la viabilidad de los programas desarrollistas gubernamentales y advertía del riesgo que entrañaba la desconfianza de los indígenas serranos. A tenor de ello, sacaba a colación, entre otros, el tema de las agresiones al personal de la MAE: “El indígena es opuesto a toda intervención del Estado, porque la considera perjudicial y desastrosa para su pequeña economía. Testigo secular de los abusos cometidos con él, con uno u otro pretexto, el indígena desconfía de todos sus ‘redentores’, sean éstos abogados, sindicalistas, dirigentes políticos, etc. Recordemos (...) *el incidente sangriento con varios miembros de la Misión Andina en Tungurahua y en el Azuay. Los indígenas, creyendo que trataban de robarles su ganado, asesinaron a varios miembros de esta Misión y no les permitieron entrar a sus anejos o parcialidades*” (la cursiva es nuestra) (Salgado 1969, 915-916). Tan conflictiva se tornó a menudo la situación que, bien por el tradicional rechazo al extranjero o por la animadversión hacia los proyectos integradores, lo cierto es que la Misión tuvo que abandonar hasta el 40% de las comunidades en un principio incluidas en su programa.

impulsar un desarrollo armónico de los diferentes aspectos que forman parte de la vida comunal de los indígenas y campesinos serranos. De ahí el énfasis en diversificar sus intervenciones en aspectos tales como el fomento de las infraestructuras viales (caminos), con la intención de terminar con el aislamiento secular de numerosas comunidades; la educación (construcción de escuelas, campañas de alfabetización); la mejora y modernización de la vivienda tradicional; la salud y la nutrición (letrización, suministro de agua potable, atención sanitaria, formación de auxiliares de enfermería en las propias parcialidades); y muy especialmente el desarrollo comunitario *estricto sensu*, que abarcaba desde el asesoramiento para dotar a las comunidades de personería jurídica, hasta –y de un modo muy remarcable– la capacitación y formación de líderes y dirigentes. Nos gustaría incidir en esto último, pues es un elemento muy subrayado por algunos protagonistas destacados de la acción de la MAE. Valga como ilustración el caso de José Quinde, viejo líder indígena de la TUKAYTA de Cañar, quien reconoce que fue a tenor de la labor capacitadora iniciada por Misión Andina en esa provincia que “la gente empezó a despertar” y a organizarse de cara a hacer efectivas sus demandas en la época de la reforma agraria de 1964. La idea expresada por este y por otros líderes indígena-campesinos del momento es que fueron precisamente las enseñanzas de la MAE las que facilitaron sobremanera la rápida organización de las comunidades con objeto de llevar a buen puerto su lucha por la tierra<sup>24</sup>. No podemos saber con certeza hasta qué punto y en qué medida estos son resultados colaterales de la intervención de Misión Andina nunca perseguidos por la institución y logrados únicamente gracias a la actuación diligente de algunos de sus técnicos, pero el caso es que se dieron y que han quedado bien grabados en la retina de sus beneficiarios. Lo mismo cabría argüir, por ejemplo, sobre la formación de enfermeras y, en algunos casos (y las comunidades atendidas en Imbabura podrían ser un buen ejemplo), sobre los efectos que la apertura de caminos tuvo desde el punto de vista de facilitar la movilidad de los comuneros, erosionando así indirectamente al régimen de hacienda todavía imperante.

Hemos visto cómo, sin embargo, todo ello se intentó llevar a cabo a través de un modo de proceder excesivamente verticalista, impositivo y etnocéntrico, es decir, sin tomar en consideración la opinión que los destinatarios de la actuación tenían de sus propias necesidades, y mucho menos de la priorización que de ellas habían establecido. Lo apuntó también hace algunos años Roberto Santana:

24. Entrevista realizada el 27/05/99, genrilmente facilitada por el Dr. Luciano Martínez, de FLACSO. La TUKAYTA (*Tucuy Cañar Ayllucunapac Tandanacui*) es una organización de segundo grado, a su vez filial de la *Unión Provincial de Organizaciones Campesinas del Cañar*, que hunde sus raíces, como tantas otras organizaciones, en las movilizaciones y demandas campesinas contra el latifundio allá por la década de los setenta. Es frecuente encontrar en la memoria oral casos similares al descrito en provincias como Chimborazo, Cotopaxi e Imbabura, donde se reconoce el papel protagónico que en el inicio de no pocos procesos organizativos jugó la formación y el asesoramiento brindado por la MAE.

El conjunto de elementos de progreso considerado como 'urgente' no resiste la prueba de la práctica en el medio indígena; sin embargo las necesidades urgentes existen, pero son tan puntuales como calificadas y jerarquizadas: compra de animales y tierras en primer lugar, mejoramiento de las técnicas de producción y de crédito después; poco o ningún interés por otra parte, por los talleres comunales (artesanos), por el mejoramiento del hogar, por la instalación de letrinas o de lavaderos colectivos. A un nivel de interés intermedio, las instalaciones de agua potable y la apertura de caminos han sido valoradas; la escuela, mucho menos. La MAE había sin embargo gastado en cuatro años y medio de funcionamiento (en Diciembre de 1968) apenas 18,3% de su presupuesto en desarrollo económico propiamente dicho, mientras que el 40% había sido invertido en construcciones diversas; los gastos en servicios sociales y educativos representaban 23,8% y la administración 18,5% (1995, 54-55).

Del aluvión de críticas vertidas en su día sobre el trabajo de la MAE, hay un conjunto de reflexiones que se nos antojan como perfectamente extrapolables a los modelos de intervención sobre el espacio rural característicos del momento actual. Recuérdese que se dijo que Misión Andina incidía sobre una realidad social cuya dinámica interna desconocía, dada la ausencia de investigaciones previas; que su excesiva burocratización hipotecaba su eficiencia, consumiendo además un porcentaje importante de su presupuesto; que la dispersión de los esfuerzos disminuía necesariamente la intensidad de los mismos; que pecaba de localista, en el sentido de que ponía demasiado énfasis en el desarrollo comunitario y perdía el horizonte del desarrollo regional; que era incapaz de coordinarse con las otras instituciones presentes en el mundo campesino; y que se mostraba excesivamente condescendiente con las estructuras de propiedad existentes, no cuestionando con fuerza los efectos perversos derivados de su polarización asimétrica. Lo más criticado, con todo, fue la escasez de los recursos invertidos de verdad en programas de desarrollo en relación a las necesidades de la sociedad rural. Una escasez que constriñó, definitivamente, los resultados obtenidos en rubros como crédito campesino, vivienda, salud y nutrición y que está en la base de que la MAE no pudiera apoyar más que a un pequeño porcentaje de las comunidades hipotéticamente necesitadas. En cualquier caso, y aunque parezca paradójico, resultó en conjunto una intervención tremendamente cara atendiendo a sus realizaciones sobre el terreno.

Pues bien, todos y cada uno de esos aspectos continúan limitando hoy muchas de las iniciativas que, no por bien intencionadas automáticamente eficientes, son puestas en marcha por las ONGD y las agencias multilaterales que trabajan en desarrollo rural. Del mismo modo, algunas de las deficiencias detectadas en estas últimas<sup>25</sup>, tales como la poca replicabilidad de sus experiencias exitosas, su capacidad técnica limitada, la ausencia de un contexto de programación

---

25. Ver *infra*, capítulo 7, "Los riesgos derivados de un determinado modelo de intervención sobre el medio rural".

ampliado, la escasa sistematización de los conocimientos adquiridos o su resistencia (en algunos casos) a la coordinación interinstitucional, también podrían en buena medida ser extrapoladas a determinados aspectos o momentos de la historia de la MAE. ¿Cuál es la razón, podrá preguntarse el lector, de estas sorprendentes similitudes?

En nuestra opinión, el *quid* de la cuestión estriba en que el desarrollo de la comunidad se constituyó, por activa o por pasiva, como un paradigma de actuación pre-reformista o, en cualquier caso, alternativo a una verdadera reforma agraria en profundidad. De ahí la vitalidad de la Misión Andina en Ecuador durante todo el período de vigencia de la primera ley de reforma agraria en el país (la de 1964) que, como es conocido, centró su atención prioritaria en la eliminación de las formas precarias de trabajo y secundariamente en la afectación de predios propiedad del Estado y de la Iglesia, garantizando así la estabilidad básica del monopolio terrateniente. En nuestros días, treinta y cinco años después, las ONGD operan en una coyuntura post-reforma (y anti-reforma) en la que realmente parece no haber cabida a una demanda global que vaya más allá del proyecto concreto, del fomento a nivel local de la participación popular, de la búsqueda de la sostenibilidad de las actuaciones focalizadas y, en definitiva, de la priorización de la praxis y el inmediatez de la intervención sobre la teoría y la reflexión de conjunto. Por otra parte, las ONGD promueven a menudo proyectos interesantes pero tremendamente específicos; sin duda importantes para las comunidades donde se llevan a cabo pero desgraciadamente poco trascendentes desde la perspectiva del devenir del conjunto del subsector campesino. La dependencia de esas iniciativas de las organizaciones que las llevan a cabo es asimismo un elemento que conviene recordar. En el capítulo 7 incidiremos en el hecho de que, no en vano, el modelo general de las ONG responde a un proceso de privatización de las políticas sociales —se trata de su externalización en manos de entidades particulares— tremendamente funcional y acomodaticio para con el paradigma neoliberal. Funcional y acomodaticio porque contribuye a consolidar un cierto “colchón social” (las comunidades agraciadas con proyectos) que atenúa las contradicciones generadas por el ajuste, permitiéndole así al Estado un abandono menos traumático de las políticas estructurales y asistenciales impulsadas desde los poderes públicos durante el período reformista.

Es evidente, en otro orden de cosas, que entre la Misión Andina de los sesenta y las iniciativas en desarrollo rural de los noventa hay también toda una serie de diferencias derivadas del contexto, y queremos remarcar esto último a fin de matizar las afirmaciones anteriores y huir de posibles maniqueísmos derivados de una lectura precipitada de lo que estamos intentando exponer aquí. En el tiempo en que operaba la MAE, por ejemplo, los poderes públicos (bien a través del Estado, la OIT o el Instituto Indigenista Interamericano) eran prácticamente los únicos responsables de implementar políticas de desarrollo e integración en el medio rural. Por aquellos años, además, la revolución verde era

considerada como el modelo a seguir para acabar con la pobreza y el subdesarrollo, y justamente por ello una de las prioridades de la institución fue su introducción en las comunidades. En el presente, sin embargo, nos movemos en un escenario donde, como comentábamos antes, el Estado se ha replegado notablemente de esas esferas de actuación, cediendo protagonismo a los agentes particulares. En otro orden de cosas, hoy por hoy no son pocas las ONG que en nombre de la *agroecología* y el *desarrollo sostenible* reivindican la recuperación de una lógica productiva (la de los campesinos *tradicionales*) mucho más autosostenible que la derivada del desarrollismo desaforado de los últimos cuarenta años. Pero más allá de la viabilidad o inviabilidad de estos planteamientos, que serían materia para otro trabajo, lo que queremos destacar enfáticamente es que, modas aparte, existe una similitud estructural entre los principios que hoy guían y justifican el *modus operandi* de numerosas ONG y aquellos que inspiraron a la Misión Andina. Dicho con otras palabras: hemos asistido sin saberlo (?) a una cierta actualización, redefinición y adaptación al nuevo contexto del viejo paradigma del desarrollo de la comunidad. Una actualización que lo ha moldeado a los tiempos que corren (desvinculándolo de sus originales connotaciones estatistas, desdeñando las rémoras de un indigenismo a todas luces obsoleto y superado y sustituyendo el énfasis en la *modernización* convencionalmente entendida por la sostenibilidad derivada del paradigma agroecológico, la participación popular y en ocasiones la perspectiva de género) y que lo ha hecho asumible a los nuevos y heterogéneos agentes que, en esta era de globalización, externalización y privatización de las políticas sociales, buscan alternativas que permitan a los campesinos e indígenas de los países andinos superar la pobreza y la exclusión, haciendo caso omiso, por desgracia, de los galopantes procesos de reconcentración de la propiedad característicos de la América Latina contemporánea.

### Capítulo 3

## Experiencias en desarrollo rural en Chimborazo: la trayectoria de la Regional Riobamba del *Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio*

Durante la segunda mitad de la década de los sesentas y la primera de los setentas, en plena efervescencia de la lucha por la tierra, la Iglesia Católica asumió un rol protagónico en la canalización y resolución de muchos de los conflictos desatados en la sierra ecuatoriana en favor de los campesinos. Es muy remarcable, en este sentido, la orientación de la *Iglesia de los Pobres* que, desde la Diócesis de Riobamba, impulsara en su día Monseñor Leónidas Proaño, *el Obispo de los Indios*; así como la gestación de toda una pléyade de instituciones que, como la *Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas* (CESA), el *Centro de Estudios y Acción Social* (CEAS), o el *Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio* (FEPP), vieron la luz en aquellos tormentosos días al calor de la apertura de la Iglesia. En ese contexto, grupos de laicos y de religiosos comprometidos con la causa de campesinos e indígenas se empeñaron en fortalecer organizaciones no gubernamentales que, como las citadas, tenían un marcado carácter reformista y podían constituirse en plataformas de apoyo a las reivindicaciones y movilizaciones de los sectores populares. El *Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio*, fundado en 1970 por Monseñor Cándido Rada, es sin duda una de las instituciones más emblemáticas de cuantas nacieron en esa época. Además de ser una de las ONG más antiguas del país, tiene la peculiaridad de haberse ido convirtiendo en una de las más importantes de cuantas operan sobre el medio rural, tanto por la cantidad de recursos invertidos, como por la cobertura y la naturaleza de sus intervenciones.

En lo que respecta a su profundidad histórica (son ya treinta años de actuación, lo cual permite hacer un análisis de los cambios en las orientaciones y en la forma de entender el desarrollo campesino), Manuel Chiriboga habla, en un reciente trabajo (1999), de cinco grandes etapas por las que habría pasado la organización hasta el momento presente: un primer período fundacional (1970-79), en el que el FEPP entró en acción como agencia financiera que, especializada en facilitar crédito a pequeños campesinos y ganaderos, tenía que operar a

través de otras instituciones, especialmente CESA y las Diócesis; una corta fase transicional (1979-80) en la que logró su plena autonomía, a pesar de que continuó funcionando casi exclusivamente como fondo de crédito; una dilatada etapa (1980-90) de apoyo sin paliativos al movimiento campesino, década en la que se priorizó el fortalecimiento de las organizaciones de segundo grado (OSG), sujeto predilecto de las acciones de desarrollo; un quinquenio (1990-95) en el que, tras el levantamiento indígena de 1990, y a través de una célebre y polémica operación de compra y conversión de deuda externa, se impulsó un fondo rotativo de crédito orientado a facilitar el acceso a la tierra de las comunidades en un marco caracterizado por un notable agudizamiento de la conflictividad rural; y finalmente, de 1995 en adelante, una fase en la que el FEPP ha entrado en un período de *modernización* y énfasis en la articulación del mercado, haciendo hincapié en nuevas prioridades tales como los encadenamientos producción-comercialización, la búsqueda de alternativas viables de participación de los campesinos en los mercados y los temas de gerencia de las pequeñas empresas rurales. Cada una de estas etapas, por supuesto, se corresponde con una particular coyuntura por la que atravesaba el conjunto de la sociedad rural y constituye, en este sentido, una respuesta específica generada por la institución a las circunstancias y demandas cambiantes propias del contexto.

Con el paso de los años, el FEPP ha alcanzado unas dimensiones que permiten que se le califique como una gran ONG. Si en el conjunto del país Arcos y Palomeque (1997, 64) sólo contabilizaron 15 de esas organizaciones operando con un presupuesto anual de más de 1 millón de dólares y con 94 empleados de promedio, para 1997-98 el FEPP rondaba ya los 10 millones de dólares por año, y beneficiaba a cerca de 40.000 familias rurales pobres, lo que representaba el 8,57% de las consideradas como tales en el Ecuador y el 4,03% de todos los hogares rústicos (Chiriboga 1999, 8). Asimismo, y según el *Informe Anual* de la institución para 1998, en ese año se trabajó en 19 de las 22 provincias, en 77 de los más de 175 cantones rurales, y en 182 de las 772 parroquias rurales y semi-urbanas, atendiendo directamente a 1.042 organizaciones campesinas, “de las cuales 83% son de base, 5% son organizaciones de segundo grado y el 12% son grupos de base a los cuales se apoya a través de una OSG”. Otras 839 organizaciones, la inmensa mayoría de base, fueron también auxiliadas por las empresas asociadas al FEPP (FEPP 1999, 12). En diciembre de 1998, toda la estructura del *Fondo* contaba con 282 empleados: 217 (76,9%) contratados a tiempo completo, 43 (15,2%) a tiempo parcial, y los 22 restantes (7,8%) repartidos entre cooperantes y pasantes temporales (Ibídem, 5-6). Para hacer funcionar semejante armazón, el FEPP moviliza recursos nacionales e internacionales, procedentes de la ayuda gubernamental y de la no gubernamental, amén de los recursos propios generados por la misma institución. Sólo en el rubro internacional hay que tener presente que, entre 1986 y 1998, el *Fondo* recibió financiación “de 79 agencias de 13 países, además de contar con la colaboración de 4



organismos internacionales y de dos programas de la Unión Europea, entre los organismos multilaterales” (Chiriboga 1999, 221-222).

Nos hallamos, en suma, ante uno de los agentes de desarrollo que más esfuerzos ha hecho por mejorar las condiciones de vida de la población rural a lo largo de las últimas tres décadas. Unos esfuerzos que, desde los años ochentas, han pasado por la implementación de un proceso de descentralización de las actividades y la toma de decisiones que ha culminado, hasta la actualidad, en el funcionamiento de diez oficinas regionales con un grado muy notable de autonomía con respecto a la oficina central ubicada en Quito, la capital<sup>1</sup>. El seguimiento exhaustivo de la trayectoria de la Regional Riobamba se nos presenta, desde este punto de vista, como un marco privilegiado para reflexionar sobre las incidencias a nivel micro que los cambios en el contexto y en las políticas macro han ejercido sobre el quehacer institucional del FEPP. Un marco privilegiado, además, por toda una serie de razones emanadas del hecho de que sus intervenciones hayan tenido como objeto prioritario de atención a las comunidades indígena-campesinas de la provincia de Chimborazo, en el centro del país<sup>2</sup>.

### Los primeros pasos de la Regional Riobamba, 1981-87

A los diez años de vida como institución, el FEPP realizó en 1980 una evaluación del trabajo realizado. Resultado de ella fue la constatación de la necesidad de descentralizar su actividad para agilizar la labor, dado el crecimiento experimentado en los últimos tiempos. De ahí la decisión de crear, en marzo de 1981, la Regional Riobamba, sede que habría de atender a los grupos campesinos de las provincias centrales de la región interandina apoyados por aquel entonces desde la oficina central de Quito (seis grupos en Tungurahua, diez en Chimborazo y dieciséis en Bolívar). Específicamente, la Regional se propuso en sus orígenes cuatro grandes objetivos: disminuir la dispersión geográfica de las intervenciones con el fin de racionalizar el trabajo, utilizar mejor los recursos humanos y financieros, así como aumentar la eficacia en la atención a los grupos; estar más cerca de las organizaciones campesinas y facilitarles con mayor agilidad y oportunidad los servicios de crédito, capacitación, y asistencia técnica; realizar un seguimiento constante de la marcha de los proyectos a través de visitas *in situ*, reuniones, eventos de capacitación e intercambio de experiencias con

- 
1. La primera oficina regional en ser creada fue la de Cuenca, en 1980. Posteriormente le siguieron las de Riobamba en 1981, Esmeraldas en 1983, Guaranda en 1986, Lago Agrio en 1987, Latacunga en 1991, Ibarra en 1992, Portoviejo en 1994, Coca en 1996 y Loja en 1997.
  2. Sobre la excepcionalidad de Chimborazo, véase *infra*, la introducción del capítulo 5. Todo y que la Regional Riobamba también cubría espacialmente las provincias de Tungurahua y Bolívar, vamos a centrar la atención de las páginas que siguen en las peculiaridades de sus actuaciones en Chimborazo, un ámbito lo suficientemente amplio y significativo como para proceder a un estudio en profundidad de carácter micro.

que fortalecer la organización; y profundizar en el estudio de la problemática de las provincias comprendidas dentro de la Regional para ubicar de mejor manera las acciones de ésta (FEPP 1987, 32).

En junio de 1981 se iniciaron las labores de la nueva oficina, aunque hasta marzo de 1982 sólo una persona tuvo la responsabilidad de tirar del proyecto descentralizador en Riobamba. De esa fecha en adelante, empero, fue incrementándose el personal de acuerdo a las necesidades, hasta llegar en 1987 a conformar un equipo de seis trabajadores. Desde los primeros momentos, se constató una afluencia inesperada de representantes de grupos campesinos (procedentes mayoritariamente de la provincia de Chimborazo) para pedir colaboración, sobre todo en crédito para actividades productivas. Más tarde, en febrero de 1983, se realizó una serie de entrevistas a algunos dirigentes de organizaciones —tanto de base como de segundo grado— apoyadas o no por el FEPP. Como resultado de esa iniciativa, se tomó la decisión taxativa de priorizar el trabajo con “las organizaciones de segundo grado existentes o con posibilidad de constituirse, enfatizando los programas educativos y capacitadores socio-organizativos, sin descuidar los programas de mejoramiento socio-económico, en la medida que constituyan instrumentos de fortalecimiento de la organización popular” (Ibídem, 33). Fue entonces cuando la Regional se fue vinculando con varias OSG existentes o todavía en proceso de formación en áreas donde el FEPP podría concentrar sus actividades, “siguiendo el trabajo ya realizado con algunas organizaciones de base sueltas y dispersas, pero planteándoles siempre la necesidad de vincularse a organizaciones más amplias en la perspectiva del poder popular” (Ibídem, 33). En total, la regional trabajó por aquel entonces con siete OSG (cinco en Chimborazo, una en Tungurahua y otra más en Bolívar). El objetivo no era otro que promocionar la constitución “de un movimiento campesino provincial allí donde no existía, y fortalecer los ya existentes”, a fin de que “sean estas organizaciones las que orienten y lleven adelante las acciones del desarrollo y transformación social en base a sus necesidades e intereses” (Ibídem, 33).

Por desgracia, y desde la perspectiva de 1987, los propios técnicos del FEPP reconocían que no se había avanzado mucho en esa dirección a lo largo de los primeros seis años de actuación, en buena parte como consecuencia del impacto de unas “políticas estatales que aspiran al control del movimiento campesino” (Ibídem). Y eso a pesar del aumento en el número de OSG vinculadas al quehacer de la Regional, que llegó para esas fechas, como puede verse en el cuadro 3.1, a un total de nueve entre Chimborazo (6) y Tungurahua (3)<sup>3</sup>:

---

3. Los apoyos brindados a las OSG se referían “a la capacitación socio-organizativa, financiando eventos realizados por las propias organizaciones o por el FEPP, y aportando en los contenidos a través del personal de la Regional a la capacitación administrativa-contable y la promoción social. En muy pocos casos se está apoyando con el crédito para proyectos productivos por causa de posiciones divisionistas que han surgido en algunas de las organizaciones” (FEPP 1987, 35). Metodológicamente, las acciones implementadas dependieron “del

Aunque ha sido política de la regional priorizar los apoyos a las organizaciones que abarcan al mayor número de familias de una comunidad y realizan proyectos de tipo comunitario como lo hacen generalmente las comunas, no ha sido posible apoyar un mayor número de ellas debido a que los mismos campesinos, por efecto de influencias externas que buscan debilitar las organizaciones, se van organizando a través de asociaciones u otras formas que, a excepción de pocos casos, acogen a un número reducido de familias. Puesto que el FEPP no puede imponer el tipo de organización sino buscar que a través de ella se acoja al mayor número de familias, dando prioridad a los más pobres y trabajando en lo posible en la modalidad comunitaria, aspiramos a que con el trabajo en áreas los apoyos lleguen y traigan efectos positivos al mayor número posible de pobladores del área a través del desarrollo de proyectos integrales y del impulso a organizaciones amplias del sector (FEPP 1987, 35).

Es destacable además, tal como se revela en la cita anterior, que el énfasis en la necesidad de operar sobre áreas específicas, a fin de evitar la dispersión de esfuerzos, fuera una constante de toda esta primera etapa de la Regional. Una política que, en última instancia, pretendía profundizar en el apoyo y fortalecimiento de las organizaciones de segundo grado pero que, como veremos, no se consolidaría con firmeza más que a partir de 1988:

A fines de 1984, se realizó una autoevaluación global de la actividad de la Regional<sup>4</sup> con el objeto de observar si la experiencia de descentralización estaba cumpliendo con las aspiraciones propuestas al inicio. En términos generales se concluyó que el proceso (...) era positivo, aunque representaba solamente la mitad del camino, puesto que las ciudades son puntos de contacto y de salidas al campo pero no permiten a los promotores en ellas ubicados conocer a cabalidad y compartir la vivencia campesina, por lo que se planteó la necesidad de avanzar en el proceso planteándose el trabajo en áreas sin descartar totalmente la atención en otros lugares. En esta perspectiva, se elaboró un esquema preliminar de trabajo en áreas, se delimitaron tentativamente algunas áreas geográficas y se tomó el compromiso de profundizar y madurar en el estudio, de tal forma que a corto plazo se pueda iniciar la experiencia. Esto no significa cambios en los lineamientos de acción de la Regional sino una profundización, ya que para el trabajo en áreas siguen siendo prioritarios el apoyo a la organización de segundo grado y la capacitación socio-organizativa como ejes de una acción de desarrollo y de cambio social (1987, 34).

Como balance general del período, los responsables de la oficina de Riobamba (1987, 36-37) reconocieron que lo que podrían denominarse como

---

interés expresado por los grupos a través de sus solicitudes más que de la promoción de los diferentes programas y servicios que el FEPP presta, y esto porque creemos que (...) el principio de respuesta más que el de propuesta ayuda al campesino a actuar como sujeto de su propio desarrollo" (Ibidem, 36).

4. Entonces se decidió que la Regional dejaría de atender a Bolívar, ya que su inclusión territorial "nunca había sido efectiva" (Ibidem).

“impactos fuertemente positivos” se dieron en muy pocos casos, habitualmente en los proyectos que recibieron ayuda para comprar tierra (8 en total), para fomentar la producción pecuaria (15) o para la elaboración de productos comercializables (3) (cuadro 3.2). En estas ocasiones, el efecto se evidenció en la generación de ingresos notables, en el pago oportuno de las deudas, en la realización del trabajo en forma comunitaria y en la fortaleza de la organización beneficiaria. En unos pocos casos, empero, se constató un claro impacto negativo, manifestado en una utilización incorrecta de los recursos, en la recurrencia de pérdidas económicas que causaron desánimos, o en la misma desintegración de la organización campesina. Lo más habitual fue que los resultados fueran “positivos pero limitados”, dadas las dificultades surgidas en la producción o la organización, la escasa importancia global de la actividad apoyada, o la poca cuantía e intensidad de la ayuda del FEPP.

Cuadro 3.1: Grupos atendidos por la regional en 1987 y naturaleza de los mismos

Tipo de grupos	Chimborazo	Tungurahua	Total
Comuna	8	2	10
Asociación	15	7	22
Grupo de trabajo	4	-	4
Otras formas de Org. de base	4	-	4
Organizaciones de segundo grado	6	3	9
Total	37	12	49

Fuente: FEPP (1987, 34).

La orientación de las intervenciones del FEPP en estos años deben ser entendidas dentro del contexto general en el que se desarrollaron las políticas agrarias de los ochentas. Un contexto de crisis caracterizado, entre otros elementos, por una ralentización notabilísima del reparto agrario; por una sustitución efectiva de los antiguos paradigmas reformistas por la nueva concepción del desarrollo rural integral, con todo lo que ello conllevaba de abandono *de facto* de cualquier pretensión de profundizar en los cambios estructurales generados en las décadas precedentes; y por la definitiva consolidación de las políticas de ajuste en el ámbito más puramente macroeconómico<sup>5</sup>. Dentro de ese escenario, esa es la época en la que no pocas agencias de cooperación abogaron por el fomento de las organizaciones populares, especialmente las de segundo grado, en un proceso que, iniciado en buena parte durante los decenios anteriores como mecanismo de lucha y acceso a la tierra, buscaba a través de la consolidación de un sólido andamiaje organizativo construir las bases de lo que en un futuro más o menos lejano habría de convertirse en un sujeto articulado capaz de conducir por sí mismo el cambio social. En esa lógica se gestó la dirección del trabajo del FEPP, y desde ella hay que entender el énfasis que sus proyectos pusieron en el fortalecimiento de las OSG, aún por encima incluso de la viabili-

5. Ver *supra*, capítulo 1, “La era del neoliberalismo, la aldea global y la eclosión identitaria”.

dad económica *estricto senso* de algunas de sus iniciativas en el campo del desarrollo rural.

Cuadro 3.2. Número de proyectos aprobados hasta 1987 y naturaleza de los mismos

Actividad financiada a través de crédito	Chimborazo	Tungurahua	Total
Producción agrícola	11	4	15
Producción pecuaria	12	3	15
Compra de tierra	6	2	8
Forestación	2	2	4
Comercialización	3	-	3
Producción artesanal	2	-	2
Agroindustria	2	-	2
Mecanización	1	-	1
Otros	1	-	1
Total	40	11	51

Fuente: FEPP (1987, 34).

Es también desde esta óptica desde donde debe interpretarse el debate interno que, en el seno de la Regional Riobamba primero (a partir de 1984) y en el conjunto del FEPP después (1986), tuvo lugar alrededor del tema de la definición de áreas y zonas, un poco a imagen de la lógica planificadora de los programas DRI tan de boga entonces. Fue justamente en 1986 cuando se elaboró una propuesta bien estructurada y razonada al respecto. En ese documento (FEPP 1986a, 33), se reconocía que el trabajo en áreas concentraría la acción institucional, haciendo su impacto más significativo a nivel local; generaría un conocimiento más aproximado a la realidad campesina, a fin de responder mejor a las necesidades y expectativas de los grupos; facilitaría encontrar situaciones y problemáticas socio-económicas más homogéneas, hecho que posibilitaría entenderlas y enfrentarlas mejor; y permitiría enmarcar la acción dentro del ámbito de las OSG, existentes o potenciales. Los criterios de selección y delimitación de las áreas —rezaba el citado documento— habrían de definirse prioritariamente en función de la presencia de campesinos de escasos recursos, organizados o con perspectivas de organizarse; en base a la existencia de una relación ya establecida con el FEPP; o primando la escasa presencia de otras instituciones de desarrollo. Otros elementos de menor calado también podrían ser tomados en consideración, tales como la concentración de población rural, la existencia de un suficiente potencial de producción, la constatación de unas tasas de emigración relativamente pequeñas, la homogeneidad relativa de la situación de la agricultura campesina, o la suficiente articulación física del área (centros y vías) (Ibíd., 34). Estas fueron, en suma, las principales directrices que guiaron la elaboración y el devenir del *Programa Regional Riobamba* entre 1988 y 1995.

## El desarrollo del Programa Regional Riobamba, 1988-95

Con este Programa, la Regional Riobamba se proponía perseverar en su línea de fortalecer a las organizaciones como instrumento de transformación social a fin y efecto de mejorar las condiciones de vida de la población rural a través de la generación de capacidades de autodesarrollo. Para ello, se dibujaron diez grandes objetivos específicos (FEPP 1987, 8) (la cursiva es nuestra):

1. Apoyar y realizar actividades de educación popular que *permitan elevar el nivel de conciencia y organización de los grupos.*
2. *Impulsar y fortalecer las organizaciones de segundo grado* a través de la transferencia de los servicios de que dispone la institución, el financiamiento de promotores sociales, la formación de comités y la capacitación de sus miembros para que velen por la buena marcha de la organización en los diferentes aspectos de su vida (educación, administración, contabilidad, producción, comercialización, etc.).
3. *Apoyar a las organizaciones de base* priorizando aquellas que abarcan el mayor número de miembros de su comunidad, dan mayor importancia a las actividades de tipo comunitario y sienten la *necesidad de unirse con otras organizaciones.*
4. Promover y facilitar la creación de espacios amplios y democráticos de encuentro de las diferentes organizaciones de la Regional que se interesen en reflexionar, discutir, intercambiar experiencias sobre contenidos de interés común en función de un *movimiento campesino unitario.*
5. *Proveer el financiamiento necesario y suficiente a las organizaciones de base y de segundo grado a través del crédito para el desarrollo de proyectos productivos* que mejoren el nivel de ingreso y por ende de vida de los destinatarios.
6. Para aquellos campesinos que poseen poca tierra o no la tienen, en vista de que la legislación agraria del país no da las posibilidades de conseguirla por otros medios, proveer los medios para su adquisición.
7. Apoyar la protección y recuperación de los recursos naturales (tierra, agua, bosque, etc.) a través de crédito o pequeñas donaciones, capacitación, asistencia para utilización de tecnologías apropiadas, etc.
8. Promover y apoyar las iniciativas de diversificación y mejoramiento de la producción utilizando al máximo los recursos disponibles en el propio lugar, teniendo el cuidado de no destruir el medio ambiente.
9. Impulsar y apoyar actividades productivas tendentes a satisfacer las necesidades de autosubsistencia, sin depender del mercado externo.
10. Capacitar técnicamente para elevar la producción y la productividad, y para *que las organizaciones lleven correctamente la contabilidad, puesto que la claridad y honestidad en el manejo de los recursos económicos determina el avance de la organización.*

El sujeto social predilecto del Programa habría de ser el campesino poseedor de algunos medios de producción (tierra, instrumentos de trabajo, etc.), dado

que “en términos organizativos observamos que es este (...) el que tiene mayores posibilidades de organizarse, afrontar y llevar a cabo una lucha”. Todo y la preferencia por este tipo de campesino medio –así llamado porque “con los recursos que posee es capaz de reproducirse”–, entre los sujetos de las acciones del FEPP estarían también presentes los agricultores familiares que, aún con recursos, “no puede(n) reproducirse por sus propios medios sino que para hacerlo tiene(n) que vender parte de su fuerza de trabajo disponible”, pudiéndoseles definir en consecuencia como pobres. La elección de estos dos tipos responde a la presunción de que eran ellos quienes mejor podrían aprovechar los instrumentos de desarrollo manejados por la institución (FEPP 1987, 9).

### *Áreas, zonas, grupos dispersos y OSG*

Con respecto a los ámbitos de intervención, el Programa distinguía entre áreas, zonas, grupos dispersos y OSG. El trabajo en áreas, en primer lugar, fue concebido a través de la presencia de un equipo de técnicos encargado “de acompañar y apoyar las diferentes actividades encaminadas a impulsar un proceso de desarrollo integral de un área geográfica determinada”, escogida por el FEPP en base a los criterios enumerados más arriba. El objetivo perseguido a medio plazo (6 años) es que fueran “los propios campesinos quienes asuman su desarrollo a través de la organización”, por lo que se planteó como tarea inmediata “impulsar y fortalecer la organización priorizando las actividades educativas y capacitadoras orientadas al desarrollo económico” (FEPP 1996b, 16-17). El trabajo en las dos primeras áreas (Cacha y Cumandá) se prolongó entre 1988 y 1995, comprendiendo dos fases sucesivas de tres años cada una, más un período puente de un año. Su financiación fue en buena parte posible gracias al apoyo de la Cooperación Técnica Suiza (COTESU), y conllevó un crecimiento del equipo de la Regional, que se fue ampliando hasta 1991 (final de la primera fase) a 11 personas (entre ellas dos voluntarios, uno financiado por el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo –SNV– y otro por el Servicio Británico de Voluntarios).

El área de Cacha, ubicada cerca de Riobamba, fue seleccionada por estar “poblada de indígenas que para poder subsistir migran a trabajar a las ciudades en vista de que la tierra que poseen es insuficiente y degradada, además sin riego”<sup>6</sup>. Dadas las circunstancias, y “para detener la migración y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes”, se incidió en la creación de fuentes de trabajo y la diversificación de la producción “a través de la capacitación técnica y el financiamiento de proyectos productivos, todo esto canalizado a través de la

---

6. La intervención en Cacha estaba circunscrita a unas 2.300 has que, a una altura de entre 2.900 y 3.700 metros, implicaban a unas 1.800 familias de forma directa y a otras 400 indirectamente.

OSG existente”, la *Unión de Comunidades Indígenas de Cacha* (UNOCIC)<sup>7</sup> (FEPP 1987, 39). Al final, la ejecución en Cacha de un proyecto de agua potable constituyó el logro principal, “mientras el fortalecimiento de la OSG y las empresas de artesanías y de apicultura han aportado a la autogestión y la diversificación de las actividades y fuentes de ingresos” (1996b, 16)<sup>8</sup>. El área de Cumandá, en cambio, estaba lejos, en la parte subtropical y costera de la provincia<sup>9</sup>; y su población estaba compuesta por una heterogénea amalgama de migrantes venidos de la sierra y la costa. “Estos campesinos —se afirmaba en los diagnósticos previos— necesitan racionalizar y diversificar la producción agrícola para mejorar su situación; es el campo en el que se va a apoyar, pero también dando prioridad al aspecto socio-educativo para fortalecer la organización y si es posible conformar una de segundo grado para a través de ella canalizar los apoyos” (FEPP 1987, 39). En base a ello, se desarrolló un programa de crédito para producción de autoconsumo y orientada al mercado y se implementó una propuesta agroecológica como alternativa al uso abusivo de agroquímicos<sup>10</sup>. Se apoyó, asimismo, la construcción de muros de contención de inundaciones.

Más allá de estas dos áreas, que habrían de focalizar buena parte de los esfuerzos de la Regional, las zonas de relativa concentración eran lugares donde existía un número variable de grupos, más o menos cercanos entre sí, que habían accedido previamente a la tierra y que requerían de ayuda para la producción, bien a nivel de crédito como de capacitación. Se trabajó en esta línea en las parroquias rurales de Pallatanga<sup>11</sup> y Cebadas. Los grupos dispersos, por su parte,

7. Posteriormente denominada FECAIPAC (*Federación de Cabildos Indígenas de la Parroquia de Cacha*), esta OSG nació en 1981 con 14 comunidades, llegando a abarcar durante la implementación del proyecto del FEPP a 23 organizaciones de base.
8. Pensamos que en el fortalecimiento de la OSG local, además del FEPP, intervinieron de un modo importante las otras instituciones de desarrollo presentes en la zona. No es casual, de hecho, la presencia de una organización fuerte como la FECAIPAC en un contexto en el que, según contabilizó el personal del FEPP, estaban actuando a fines de 1989 veintinueve agencias de cooperación, entre privadas y públicas, nacionales e internacionales.
9. En pleno trópico, a una altitud de 200 a 300 metros de altura, el proyecto de Cumandá habría de beneficiar a 184 familias articuladas en torno a dos asociaciones de productores, cinco grupos de trabajo y cuatro organizaciones de base (no comunas).
10. En la propia descripción del proyecto se incidía en la idea de subordinar los otros componentes del mismo a la consolidación de una OSG local, en perfecta consonancia con las prioridades de la Regional en aquel entonces: “proponemos aprovechar mejor el instrumento crédito que es fuertemente demandado por los grupos, incentivando la organización alrededor de éste a través de conformación de cajas comunales y una caja central a nivel del área acompañadas con la respectiva capacitación para que operen el crédito con autonomía a corto plazo. Profundizar y ampliar el apoyo a la producción agroecológica, apoyar la construcción de un sistema de agua potable para los centros poblados del área; *todas estas líneas de acción deben ser trabajadas en función de la conformación de una OSG que desde el inicio asuma la gestión de su desarrollo*” (la cursiva es nuestra) (FEPP 1992, 3).
11. En realidad, Pallatanga era una sub-área que formaba parte del área Pallatanga-Cumandá. Lo que sucedió es que, a medida que se desarrollaba el Programa, Cumandá fue adquiriendo forma y magnitud suficiente como para constituirse en un área específica, mientras que, en la práctica, Pallatanga recibió un tratamiento más propio de las zonas.



eran aquellos que, aún quedando fuera de las áreas y zonas, continuaban trabajando con el FEPP, bien en aras de velar por la recuperación del crédito como en favor de la producción. En esos años se operó con los grupos Guantul y Ambrosio Lasso, en temas tales como asesoramiento contable y apoyo en la compra de material administrativo para una cooperativa (Guantul). Finalmente, con respecto al apoyo a las OSG, el Programa aludía

...a la concesión de un fondo rotativo de crédito para actividades productivas y un fondo no reembolsable de capacitación para que esas organizaciones los administren y utilicen en forma autónoma de acuerdo a sus intereses, criterios y metodología con la perspectiva de darles más fuerza y poder. Sólo eventualmente se plantea la presencia de la Regional, ya sea para eventos de capacitación importantes a nivel de toda la OSG, para evaluaciones o programación, o cuando la organización lo crea conveniente. Esto es posible y deseable, en vista de que las OSG que vamos a apoyar son bastante maduras en cuanto al tiempo de existencia, experiencia, nivel de conciencia y lucha (FEPP 1987, 40).

**Cuadro 3.3. Organizaciones de segundo y tercer grado susceptibles de ser apoyadas en el Programa Regional Riobamba, 1988-1995**

Organización	Provincia	Cobertura	OB filiales
Unión de Grupos Artesanales de Chimborazo	Chimborazo	OSG provincial	6
Jatum Ayllu Cabildo Guamote	Chimborazo	OSG cantón Guamote	15
Unión de Cabildos de San Juan	Chimborazo	OSG parroquia San Juan	22
Movimiento Indígena del Tungurahua	Tungurahua	OTG provincial	55
Unión de Mujeres Lorenza Avimañay	Chimborazo	OSG provincial	18
Movimiento Indígena del Chimborazo	Chimborazo	OTG provincial	15
Tungurahua Runacunapac Jatum Tandanacuí	Tungurahua	OTG provincial	40
Movimiento de Estudiantes Campesinos del Tungurahua	Tungurahua	OSG provincial	10

Fuente: Elaboración propia a partir de FEPP (1987, 68).

A tenor de esta declaración de principios, se preveían los siguientes tipos de apoyos: cursos y becas de capacitación en las distintas ramas de actividad de las organizaciones campesinas; seguimiento y asesoramiento para dichas actividades; fondos rotativos de crédito para labores productivas y créditos puntuales para acciones específicas; crédito para producción y comercialización de productos artesanales; consecución de un local para bodega y venta de esos productos; organización de iniciativas de promoción de excedentes campesinos (agrícolas y artesanales); estudio y programación del mercado; donaciones para capacitación y obras de infraestructura; participación en eventos de formación y remuneración de promotores campesinos, técnicos o sociales; asistencia contable; ayudas para publicaciones y material educativo; acompañamiento en las

evaluaciones y programaciones; y cooperación en la elaboración y presentación de los proyectos de las bases. Asimismo, y a pesar de que se advertía que “no todas las acciones se implementarán en todas las organizaciones (...), y cada año se concretarán los apoyos a cada una de ellas” (FEPP 1987, 68), la Regional incluyó *a priori* a ocho organizaciones de segundo y tercer grado, aglutinadoras de un total de 181 organizaciones de base, como potenciales beneficiarias de las ayudas en las provincias de Chimborazo y Tungurahua (cuadro 3.3).

### *La evaluación de la primera fase, 1988-91*

En 1991 se realizó la evaluación externa de la primera fase del Programa Regional. A la luz de los resultados obtenidos, en el informe preceptivo se recomendó, de cara a la segunda etapa, concentrar el Programa en un máximo de dos áreas y tres OSG, así como retirarse de las zonas de relativa concentración y de los grupos sueltos, según un plan de salida que estableciera etapas y fechas. La razón de esta última indicación radicaba en que, en realidad, su presencia no hacía más que dificultar la intensidad de las intervenciones, dispersando los esfuerzos y debilitando la posibilidad de alcanzar logros más sólidos: “No se percibe claramente –concluían los evaluadores– cuál es el sentido de la modalidad ‘zonas de relativa concentración’. Parecen ser más bien grupos sueltos en una zona geográfica ‘relativamente concentrada’ (...) que no se quieren soltar. Por otro lado, tampoco se ha avanzado en la acumulación y sistematización de experiencias que permitirían convertir esas zonas en áreas” (Crespo y Bischof 1991, 20). Se advertía además de los peligros y limitaciones derivados de la heterogeneidad y multiplicidad de los espacios de trabajo (Cacha, Pallatanga, Cumandá, Cebadas, San Juan, Guamote, aparte de los grupos de la provincia de Tungurahua), ya que “parece humanamente imposible responder con diez personas, de manera oportuna y adecuada, con la calidad y cantidad requerida a esta situación”. Eso sin contar que “los largos y múltiples viajes cuestan fondos (...) y tiempo, o en otras palabras, disminuyen la efectividad del trabajo” (Ibíd., 33). Dichas recomendaciones obedecían, en última instancia, a dos grandes razones: “la de las ventajas comparativas del FEPP para aportar al desafío principal de los noventa para Chimborazo: *la solución pacífica del conflicto étnico*”<sup>12</sup> (la cursiva es nuestra); y la constatación de “los resultados promisorios alcanzados donde se trabajó con mayor consistencia bajo el enfoque ‘concentración en áreas’” (Ibíd., II).

Con respecto a la política de créditos implementada en el marco de la primera fase (entre 1988 y 1990), es remarcable la importancia que ya por aquel

---

12. Aunque sobre este tema volveremos a incidir más adelante, conviene no olvidar que entre las razones que condujeron al levantamiento indígena de 1990 destaca, de forma notable (y más en Chimborazo), el agudizamiento de la lucha por la tierra en un contexto de resistencia de lo que quedaba del viejo régimen de hacienda.

entonces tenía el apoyo crediticio orientado a facilitar el acceso a la tierra. Como se desprende de los datos del cuadro 3.4,

Entre 1988-90, el 34% del monto total del crédito fue orientado para esta finalidad [compra de tierras], constituyendo el rubro más alto de crédito según destino, el mismo que se financió principalmente con la recuperación de los créditos. Durante el Programa Regional se recibieron 29 solicitudes; fueron aprobados 12 créditos por un monto aproximado de 100 millones de sucres, el mismo que permitió la compra de aproximadamente 1.300 hectáreas, con beneficio para 17 organizaciones de base (comunidades, grupos, asociaciones o cooperativas), con un total de más de 400 campesinos asociados (Crespo y Bischof 1991, 31).

**Cuadro 3.4. Destino del crédito otorgado por el FEPP en el marco de la primera fase del Programa Regional Riobamba, 1988-1990**  
(% del total de inversiones y reinversiones)

	OSG	Cumandá Pallatanga	Cacha	Zonas concentración	Grupos sueltos	Otras	Total
Tierra	8	4	--	--	22	--	34
Agricultura	4	18	1	2	1	--	26
Ganadería	16	4	--	5	--	--	25
Artesanía	--	--	1	--	1	3	5
Comercialización	--	--	1	2	--	1	4
Forestación	--	--	2	--	--	2	4
Infraestructura	2	--	--	--	--	--	2
Total	30	26	5	9	24	6	100

Fuente: Crespo y Bischof (1991, 27).

Lógicamente, “el destinatario preferencial de este apoyo fueron organizaciones de base comprometidas ante el FEPP para ejecutar una modalidad ‘comunal’ de aprovechamiento de la tierra”, de acuerdo con los lineamientos de la institución en favor del fomento de las actividades de carácter comunitario (Ibíd., 32). De entre los aspectos positivos de esta iniciativa, los evaluadores destacaron ocho, a saber: que los créditos otorgados eran realmente invertidos por los beneficiarios en las actividades acordadas; que el análisis de las solicitudes era cuidadoso, los trámites ágiles y la entrega oportuna; que la supervisión del crédito era razonable; que el porcentaje vencido era realmente bajo (sólo un 4,5%); que los créditos para capital fijo tenían efectos directos de capitalización en las comunidades atendidas; que los montos eran entregados casi en su totalidad a grupos que se responsabilizaban en forma solidaria; que en el caso de la parroquia de San Juan la canalización del dinero a través de la OSG fue positiva, en la medida en que ésta se encargó eficientemente de la distribución del mismo, del seguimiento técnico y de su recuperación; y que el retorno al grupo de un porcentaje del interés cobrado para actividades de capacitación y para la instalación y capitalización de “cajas comunales” de ahorro y préstamo había resultado

una buena experiencia desde la óptica del fortalecimiento organizativo (cf. Crespo y Bischof 1991, 28-29).

La experiencia crediticia, sin embargo, también arrojaba claroscuros, de entre los que destacaba la excesiva entrega de crédito para la producción orientada a la subsistencia y la financiación de iniciativas cuya rentabilidad no era muy segura (tales como la lombricultura, la construcción de terrazas, etc.). Ello daba pie, según los evaluadores, al fomento de actividades no viables, perjudicando al campesino una vez que ya no tiene acceso al crédito subsidiado. Por otra parte,

En varios casos el acompañamiento educativo del crédito es demasiado escaso y se reduce a algo como una 'supervisión bancaria'. No se da la debida atención a la generación de capacidades para la gestión administrativa y a la discusión del concepto crédito. Es así que no hemos conocido casos donde se haya cumplido con el objetivo de encaminar un grupo hacia otros canales crediticios. Más bien da la impresión que los beneficiarios se acostumbran al crédito rápido y barato del FEPP, creándose una dependencia que genera cada vez nuevas solicitudes de crédito y que impide al Programa [Regional] soltar a los grupos y beneficiar a nuevos (Crespo y Bischof 1991, 29).

Y es que, en efecto, los créditos de la Regional estaban fuertemente subsidiados. En ganadería, por ejemplo, el FEPP daba créditos a un 15% (1988) y a un 24% (1990) de interés, frente al 38% del Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA), al 39% del Banco Nacional de Fomento (BNF) o al 54% de la banca comercial. Asimismo, en agricultura, frente al 12 y 18% (para 1988 y 1990, respectivamente) del FEPP, encontramos de nuevo el 38% del FODERUMA, el 39% del BNF y el 54% de la banca comercial, en un contexto de una inflación anual media del 54%. Semejante nivel de subsidio no tardó en acarrear toda una serie de desventajas, tales como la reducción del valor real de la cartera manejada por la institución<sup>13</sup>, la proyección de una imagen del FEPP como "donante", el peligro del clientelismo y de alimentar la dependencia del subsidio, y la dificultad de consolidar cajas comunales, "ya que éstas tienen que aplicar tasas reales para no descapitalizarse y no pueden competir con las condiciones del FEPP" (Crespo y Bischof 1991, 31).

Sobre la experiencia crediticia con las OSG (que, recuérdese, fueron receptoras y gestadoras del 30% del total), el Programa contempló la concentración de esta modalidad en dos organizaciones a las que reconoció como "maduras en cuanto al tiempo de existencia, experiencia, nivel de conciencia y lucha" (FEPP 1987, 40): El *Jatum Ayllu de Guamote*<sup>14</sup> y la *Unión de Cabildos de San Juan*

- 
13. Sirva como muestra el caso de la transferencia COTESU-FEPP para 1988-90, que ascendía en el momento de hacerse efectiva a 340 millones de sucres (309.000 dólares), y que se había convertido a día 31 de diciembre de 1990 en una cartera fondo de 201 millones de sucres (59%), lo cual implicaba una reducción de su valor real original de 139 millones (un 41%).
  14. El *Jatum Ayllu de Guamote* tenía relaciones con el FEPP desde que este estableciera con esa organización el primer fondo de crédito rotativo, allá por 1985. Aglutinaba por aquel entonces a 9 organizaciones de base y a unas 900 familias de comuneros. *Jatum Ayllu* recibió un

(UCASAJ)<sup>15</sup>. En ambos casos, la finalidad del fortalecimiento de la OSG a través del crédito autogestionado para “proyectos campesinos” se cumplió parcialmente. Sin embargo, el supuesto inicial de que las organizaciones administrasen el crédito “de acuerdo a sus intereses, criterios y metodología”, tal como establecía en Programa Regional (Ibídem), no se alcanzó de manera semejante, en términos de dar a las OSG más fuerza y poder organizativo. La experiencia con UCASAJ, por ejemplo, fue ciertamente positiva: el crédito ganadero fue manejado con alto nivel de autogestión en la administración y recuperación y, en lo tocante a la capacitación, destaca el hecho de que, pese a dificultades, ésta tuvo continuidad a través del servicio ofrecido a las organizaciones de base por promotores veterinarios de la OSG formados por el FEPP (Crespo y Bischof 1991, 23; Camacho 1991, 24). La experiencia con *Jatum Ayllu*, sin embargo, fue negativa: se logró escaso manejo contable y surgieron problemas derivados de la apropiación del crédito por parte de la OSG. Además, “aunque no han habido problemas serios de recuperación, hay carencia de información económica y del estado de cartera”, carencia sin duda relacionada con el “excesivo alejamiento del FEPP en la capacitación contable y el seguimiento del crédito” (Crespo y Bischof 1991, 23-24). Es remarcable, como colofón, que “la modalidad de acción ‘OSG’ no contempló al inicio, ni se acompañó durante la ejecución, de un diagnóstico socio-económico adecuado y evaluación organizacional suficientes, que permitieran detectar las condiciones físicas, sociales y económicas diferenciadas de cada uno de los casos apoyados. Ello no ayudó a determinar con más precisión el grado de intervención institucional que se requería en el inicio y durante el proceso para asegurar un crédito ‘participativo’” (Ibídem, 24).

### *Los reajustes introducidos en el Programa a partir de 1992*

En consonancia con las sugerencias derivadas de la evaluación de la primera fase, entre 1992 y 1995 las actividades de la Regional se concentraron en las áreas de Cacha y de Cumandá, profundizando el apoyo en aquellos ejes o líneas de acción que en la práctica del trienio anterior habían demostrado ser importantes. En las zonas y para con las OSG se planteó el trabajo como fase de salida, poniendo énfasis en la capacitación social y técnica con miras a una auto-

---

monto aproximado de 32 millones de sucres, a través de seis entregas, para la constitución de un fondo rotativo y pequeñas ayudas directas a organizaciones de base para infraestructura (electrificación).

15. La UCASAJ incluía a 18 organizaciones de base (440 familias), y tenía vínculos con la institución desde 1987, cuando recibió de manos de ésta el primer préstamo. UCASAJ ingresó cerca de 50.000 dólares en dos entregas, destinados principalmente para ganadería, bajo modalidad de crédito a plazo fijo. Ver *infra*, capítulo 6, “Organización indígena y acceso a proyectos productivos: la UCASAJ de San Juan”.

gestión o búsqueda de otras alternativas de apoyo<sup>16</sup>. La política crediticia del equipo de la Regional, conformado para esta fase por trece personas de diferentes especialidades profesionales, procedió a una disminución progresiva de los subsidios a través de la “elevación de las tasas de interés hasta igualarlas a las vigentes en el Banco Nacional de Fomento, a excepción de los rubros que inciden en la producción agroecológica y mejoran el ambiente” (FEPP 1992, s.p.).

Cuadro 3.5. Número de grupos y familias beneficiarias por modalidad de acción, 1992-1995

Tipo de organización	Modalidad de acción				Total
	Cacha	Cumandá	OSG	Zonas	
Comunas	23	--	--	3	26
Asociaciones	2	2	--	9	13
Grupos de trabajo	4	5	--	8	17
OSG	1	1	6	--	8
Otras	1	4	--	2	7
<b>Familias beneficiarias</b>	<b>1.800</b>	<b>184</b>	<b>1.340</b>	<b>457</b>	<b>3.781</b>

Fuente: FEPP (1992, 8).

En el cuadro 3.5 puede apreciarse la magnitud del alcance de las intervenciones de la Regional durante la fase final del Programa: un total de 3.781 familias apoyadas, la mayor parte de las cuales o se ubicaban en el área de Cacha (el 47,6%), o eran beneficiarias a través de sus respectivas OSG (35,4%), cifras que muestran la importancia que el trabajo en estas dos modalidades mantuvo a lo largo de la etapa. En el complejo tema de los vínculos con las organizaciones de segundo grado, los evaluadores de esta fase enfatizaron los acuerdos alcanzados con el Jatum Ayllu para la capacitación de promotores contables y veterinarios, aunque “sus actuaciones se limitan a sus propias comunidades al no existir propuestas desde la OSG y al carecer de remuneraciones para las labores de promoción” (Rodríguez y Varela 1995, 34). Con la UCASAJ las relaciones fueron “puntuales y se han orientado al crédito de los cuales todavía quedan pendientes algunas recuperaciones” (Ibídem). Como síntesis, y a título de conclusión, la evaluación de 1995 concluía sugiriendo a la Regional

...reflexionar y tomar decisiones sobre la factibilidad de impulsar el desarrollo de la base productiva de las tierras en poder de los campesinos dentro de procesos organizativos de más amplio espectro. Esta experiencia sería nueva para la Regional y el FEPP, en su conjunto, toda vez que se deben incorporar en primer lugar conceptos tales como mercado, capitalización, relaciones salariales, empresa moderna, rentabilidad, calidad, tasas positivas de interés, etc.

16. “En las zonas de Cebadas y Apátug-Angahuana (Tungurahua), la sub-área Pallatanga y las (...) OSG fuera de las áreas, se trabajará en función de recuperar los créditos, preparar para que puedan valerse por sí mismos o recibir los apoyos de otras fuentes, es decir, planteando como fase de salida” (FEPP 1992, 1).

No se puede hablar de territorios continuos sino de microrregiones, quizá relacionadas con cantones y parroquias, donde cada propiedad puede ser considerada como una unidad empresarial de producción campesina por lo tanto sujeta de planificación y evaluación agronómica y financiera.

La experiencia de trabajo del equipo regional en las áreas, OSG y zonas les ha permitido un crecimiento personal y de grupo, pero debe considerar que casi como que está agotada la participación institucional en esos espacios donde no existen condiciones concretas de desarrollo y concentrar todos sus esfuerzos en el desarrollo de las tierras adquiridas por las organizaciones campesinas (Rodríguez y Varela 1995, 51).

### La experiencia del crédito rotativo para compra de tierras, 1990-95

Como ha podido apreciarse en las páginas anteriores, el apoyo crediticio para compra de tierras siempre estuvo presente entre las acciones de la Regional en particular y del conjunto del FEPP en general. De hecho, se atendió a la primera solicitud de este tipo en Chimborazo ya en 1977<sup>17</sup>, y se continuó perseverando en esa línea de apoyo durante toda la década de los ochenta. No obstante, será durante el primer quinquenio de los noventa cuando la implementación de un fondo de crédito rotativo para facilitar el acceso a la tierra de los pequeños campesinos se convierta en la iniciativa más emblemática y trascendental de la institución (Chiriboga 2001). Todo empezó en 1990, al negociar la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE) la compra de un tramo de 28 millones de dólares de deuda externa. A partir de ahí, la CEE, propuso al FEPP la adquisición y administración de parte de ese paquete para financiar un fondo crediticio que permitiera el fortalecimiento de esa orientación institucional. De este modo, argumentaban los responsables del FEPP tras aceptar el ofrecimiento de la CEE, “la deuda se transformará en tierra para los campesinos indígenas y afroecuatorianos (...), facilitándoles el financiamiento de una parte del valor de la transacción negociada, o apoyando la titulación de su asentamiento tradicio-

---

17. La comunidad beneficiaria fue Toctezinín, cuna del mítico líder campesino Lázaro Condo, asesinado el 26 de septiembre de 1974 en un enfrentamiento entre indígenas y miembros de la policía y del ejército mientras participaba “en la minga convocada por los comuneros de Toctezinín para mostrar, de forma simbólica, su posesión sobre el predio agrícola ‘Almidón Pucará’, predio al cual tenían derecho según un fallo proveído por la oficina regional del *Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización* (IERAC)” (Borero 1994, 3). Se optó por apoyar esta clase de demandas, aún a sabiendas de que “al incursionar en tal acción se asumía una función que le correspondía al Estado, a través del IERAC, con el consiguiente peligro de desmovilizar a los campesinos en el reclamo de sus derechos”. Es por esto por lo que se concluyó que “los campesinos podían acceder al crédito para tierras, siempre y cuando hubiesen agorado todos los medios legales a su alcance para conseguir de los organismos estatales un justo reconocimiento de sus aspiraciones” (Navarro, Vallejo y Villaverde 1996, 43). En base a ello, entre 1977 y 1990 FEPP concedió 76 créditos a 65 organizaciones, beneficiando a 1.700 familias que accedieron a 2.205,3 has (Ibidem, 274).

nal o la legalización de sus fincas” (Navarro, Vallejo y Villaverde 1996, 59). Lógicamente, semejante iniciativa desató no pocas críticas y reticencias:

A quienes realizaban operaciones de conversión de deuda externa con finalidad social, se los acusaba de legitimar las pretensiones de cobro de los acreedores, de romper el frente de los que sostenían el no pago de la deuda, de hacer operaciones que por su limitado alcance no incidían significativamente sobre el monto total adeudado, de hacer aumentar la cotización de la deuda en el mercado secundario, de proporcionar a los donantes internacionales una buena razón para disminuir sus donaciones, de subsidiar a sus gobiernos en obras y programas que ellos mismos deberían realizar, etc. (...) Sin desconocer las razones válidas que encierra esta forma de pensar, el FEPP tomó en cuenta otros elementos que no dejan de ser importantes en el plano de la justificación y validación de aquellas operaciones financieras que, aunque limitadas, permitieron pagar una parte de la deuda social con fondos de la deuda externa (Navarro, Vallejo y Villaverde 1996, 53)<sup>18</sup>.

Ciertamente, por esas fechas, y a pesar de la transformación estructural que había supuesto el desarrollo de la reforma agraria durante los setentas, la lucha por la tierra continuaba siendo uno de los ejes vertebradores de la conflictividad rural. Según los datos de la CONAIE, en 1992 existían cerca de 800 comunidades que mantenían conflictos de esa naturaleza en Ecuador, así como un número indeterminado de comunas que aspiraban a acceder a más tierras en un futuro próximo, cifras que explican la trascendencia de la *cuestión agraria* en la conformación del gran levantamiento indígena de 1990. La solución parcial de ese problema fue la intención que guió la actuación del FEPP entre 1990 y 1995, todo ello partiendo del convencimiento de que la parcela, todo y siendo condición necesaria, no es suficiente por sí misma para garantizar la supervivencia y reproducción de la familia campesina. De ahí el énfasis del FEPP en acompañar su apoyo al acceso a la tierra de acciones destinadas a mejorar los índices de producción y productividad, la negociación e intermediación con otros organismos de cara a la construcción y mejora de infraestructuras, la facilitación de transferencia tecnológica sostenible desde una óptica medioambiental, la búsqueda de nuevas oportunidades de empleo, la creación de mercados financieros locales “capaces de captar los excedentes de la economía comunitaria y familiar y canalizarlos hacia nuevas inversiones creadoras de riqueza y servicios en la misma comunidad”, etc. (Tonello 1995, 112-113)<sup>19</sup>.

- 
18. El problema ético, no obstante, es notable: si la deuda es uno de los *nudos gordianos* del subdesarrollo, ¿es entonces legítimo comprar deuda para aliviar la pobreza? Para el FEPP, en este caso el fin sí justificaba los medios: “mientras los bancos, empresarios, etc. accedían a este mecanismo para incrementar sus beneficios, la Iglesia y otras instituciones hacían realidad que fondos provenientes de la asfixiante deuda prestaran un auténtico servicio social” (Ibídem, 54).
  19. Con respecto a la financiación y al monto total de recursos disponibles, Navarro, Vallejo y Villaverde señalan que “dentro del paquete de USD 28.000.000 de la operación de conversión de deuda planteada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, se destinó al ‘programa



El programa pretendía aliviar casos conflictivos a través de la negociación con los propietarios. Es decir, contempló desde la recuperación y/o pura y simple compra de tierras por parte de comunidades campesinas (fundamentalmente en la sierra), hasta el apoyo en los complejos procesos de legalización (territorios indígenas) entre los afroecuatorianos de la costa y los grupos étnicos del oriente, amén de facilitar la titulación de predios a colonos del trópico. Benefició, así, a todos los actores implicados en el proceso: a los propietarios de las haciendas, en primer lugar, puesto que les brindó la oportunidad de “vender tierras que estaban hipotecadas a los bancos y a punto de remate, o simplemente deshacerse de ellas vendiéndolas al contado, para invertir en otros sectores más rentables y dinámicos de la economía” (Navarro, Vallejo y Villaverde 1996, 72); a los campesinos e indígenas que no habían podido acceder y/o legalizar sus territorios por el escaso apoyo estatal y la carencia de recursos; y al propio Estado, pues le supuso la aparición de una válvula de escape capaz de amortiguar las tensiones generadas alrededor de las luchas agrarias irresueltas todavía<sup>20</sup>.

Para ser beneficiarias del programa, las organizaciones de base interesadas debían presentar el aval de una OSG: en ningún caso se concedió créditos a particulares. El precio por hectárea se fijaba, previa negociación, entre las partes (el FEPP solía hacer de mediador), y las condiciones del crédito exigían un plazo de reembolso de hasta 10 años (prorrogable por dos más), una tasa de interés baja (entre el 8 y el 18%), y presentar como garantía la hipoteca de los predios adquiridos. “Estas garantías se exigían sin olvidar que las principales seguían siendo la solvencia de la organización y la confianza”. Asimismo, “otra de las condiciones del programa fue la necesidad del aporte campesino en efec-

---

Nacional de Servicios Integrados a las Comunidades Indígenas’ el contravalor en sucres de USD 10.000.000. Incluido en este programa estaba el Programa de Acceso a la Tierra del FEPP. Más específicamente, el contravalor de USD 6.000.000 fue destinado al otorgamiento de créditos para la adquisición –mediante compra o legalización– de tierras y el contravalor de USD 4.000.000 para proyectos dirigidos a prestar apoyo para el desarrollo integral de la población indígena y afroecuatoriana que ha accedido a la tierra. El FEPP consiguió recursos externos para comprar un tramo del paquete, tocándole administrar el contravalor de USD 6.000.000 para el apoyo al acceso a la tierra, equivalente a S/ 5.091.000.000, con un rendimiento de 5,47 sucres por cada sucre invertido. Este índice de rendimiento fue excepcional: nunca más se consiguió igualarlo. La constitución de un fondo de tierras del valor antes citado, al 15,5% de su valor nominal, exigió el pago de USD 930.000 al acreedor original (la sucursal del Banco de Santander en Nueva York). La propia CEE ayudó al FEPP a completar parte de los fondos que éste debía reunir para llegar a consignar USD 930.000; esta ayuda se hizo con fondos provenientes de la Arquidiócesis de Munich (Alemania) [y de otras instituciones solidarias europeas]” (1996, 62).

20. Piénsese en este sentido que la iniciativa del FEPP superaba con creces a los esfuerzos hechos en esta línea por la Administración central: “Mientras el FEPP con 5.091 millones de sucres resolvió 199 casos de compra, titulación y legalización de tierras en 15 provincias del país, el Estado [se refiere a la etapa de Sixto Durán] con 4.000 millones apenas ha resuelto 5 ó 6 casos. Esta diferencia no se justifica por la creciente inflación. La sospecha es que en estos casos el Estado sí premió a los hacendados” (Ibíd., 78).

tivo, que no debía ser inferior al 10%. No obstante, se admitió excepciones en casos extraordinarios” (Ibídem, 92 y 93).

*Magnitud y peculiaridades del programa de tierras en la provincia de Chimborazo*

En el cuadro 3.6, aparecen los datos globales recogidos por Navarro, Vallejo y Villaverde del conjunto de la acción del FEPP en pro del acceso a la tierra por períodos: el primero, de 1977 a marzo de 1990, fecha del inicio del programa sustentado por la compra de deuda; el segundo, entre abril de 1990 y junio de 1995, etapa fuerte de éste; y el último, hasta un año después, cuando el pago de las cuotas permitió seguir apoyando otras iniciativas de acceso a la tierra (de ahí lo de crédito rotativo). Las cifras hablan por sí solas: estamos, efectivamente, ante una verdadera reforma agraria auspiciada y gestionada por una institución particular y a través de mecanismos ciertamente heterodoxos en la historia de este tipo de intervenciones. Por otro lado, si atendemos a la distribución de los resultados por provincias (cuadro 3.7), constatamos una vez más la excepcionalidad de la actuación en la provincia de Chimborazo. Obsérvese cómo dicha entidad ostenta los porcentajes más altos en relación al número de organizaciones atendidas (21,49%) y al volumen de familias apoyadas (22,3%), y eso a escala nacional. En relación al total de tierras adquiridas en la sierra, Chimborazo concentra el 59,1% de las superficies<sup>21</sup>. En Chimborazo, además, casi todas las organizaciones apoyadas estaban fuera de las áreas de trabajo de la Regional (Cacha y Cumandá), aunque se hallaban concentradas en otros lugares geográficos que a la postre fueron conformando nuevas áreas de trabajo: es el caso de los grupos apoyados en las zonas de Tixán, Guamote y San Juan. Y es que, definitivamente, “en la regional Riobamba, la demanda de las organizaciones campesinas para el apoyo al acceso a la tierra ha sido más fuerte que en otras provincias del país debido a que especialmente en la parte sur de la provincia (...) el problema de la tierra estaba sin solución a pesar de los procesos de reforma agraria” (Navarro, Vallejo y Villaverde 1996, 152).

---

21. Esto no debe llevarnos a engaño en cuanto a la calidad de esas tierras, habida cuenta de que sólo una organización, la Asociación Pomacocho, integrada por 44 miembros, accedió a 10.950 hectáreas de páramos en su mayor parte. Por otra parte, “el tamaño medio de los terrenos varía de una comunidad a otra. En Guamote, 531 socios han adquirido algo más de 1.000 has (aparte de los terrenos de secano que ya poseían anteriormente), o sea que a cada socio corresponde un promedio de unas dos hectáreas. Pero sólo unas 200 has corresponde a los terrenos bajo riego en el Valle de Guamote, de manera que a cada socio le corresponde una superficie de riego de alrededor de media hectárea, en la mayoría de los casos. (...) En Tixán se apoyaron 573 campesinos en la compra de tierra con una extensión total de unas 13.600 has. Sin embargo, descontando las casi 11.000 has adquiridas por la Asociación Pomacocho, el tamaño medio adquirido es de sólo algo más de 4 has” (Stumpf 1999, 44).

**Cuadro 3.6. Trabajo del FEPP en tierras por períodos (incluye compras, legalizaciones y titulaciones), 1977-1996**

Período de actuación	Beneficiarios		Hectáreas adquiridas
	nº organiz.	nº familias	
1977 - 1990 (marzo)	65	1.700	2.205,3
1990 (abril) - 1995 (junio)	199	7.894	382.324,9
1995 (julio) - 1996 (junio)	43	1.341	24.831,8
Total	307	10.935	409.362,0

Fuente: Navarro, Vallejo y Villaverde (1996, 274).

**Cuadro 3.7. Registro total de casos apoyados por el FEPP para compras, legalizaciones y titulaciones de tierras por regiones y provincias, 1977-1996**

Regiones y provincias	Beneficiarios		Hectáreas adquiridas
	Nº organiz.	Nº familias	
<b>Región Sierra</b>			
Carchi	4	63	39,0
Imbabura	13	824	1.114,8
Pichincha	10	173	1.721,2
Cotopaxi	34	1.442	5.775,1
Tungurahua	18	757	183,1
Chimborazo	66	2.223	17.887,3
Bolívar	39	1.520	2.624,7
Cañar	6	126	474,0
Azuay	9	327	290,0
Loja	10	100	134,8
Subtotal	209	7.555	30.244,0
<b>Región Costa</b>			
Esmeraldas	24	1.661	32.997,5
Manabí	9	172	252,5
Subtotal	33	1.833	33.250,0
<b>Región Amazonía</b>			
Sucumbíos	36	689	285.325,6
Napo	22	772	59.597,9
Morona Santiago	4	51	578,5
Zamora Chinchipe	3	35	366,0
Subtotal	65	1.547	345.868,0
<b>Total general</b>	<b>307</b>	<b>10.935</b>	<b>409.362,0 *</b>

(\*). Debe tenerse en cuenta que, del total, la inmensa mayoría de las hectáreas proceden de procesos de legalización y titulación de territorios a grupos étnicos. En realidad, la compra de tierras *stricto sensu* ascendía nada más a 29.284,1 has en junio de 1995, y se centraba en las provincias de la sierra. Un año más tarde, oscilaba sobre las 30.000 has, más o menos.

Fuente: Navarro, Vallejo y Villaverde (1996, 275).

Las organizaciones de segundo grado desempeñaron un papel muy controvertido a lo largo de todo el desarrollo del programa en Chimborazo. En términos generales, y salvo casos excepcionales, los grupos de base no contaron tras la adquisición con el apoyo de sus respectivas OSG ni para resolver problemas

organizativos, ni para asuntos relacionados con la capacitación, asesoramiento productivo, administración, recuperación y seguimiento del crédito. De ahí que con frecuencia los campesinos mostrasen una cierta relación de frialdad frente a sus federaciones, “por la orfandad y abandono en que se han quedado” (Navarro, Vallejo y Villaverde 1996, 174). Con todo, algunas OSG llegaron en ocasiones a ser beneficiarias directas del programa, como la *Federación Inca Atahualpa* de Tixán, por poner un ejemplo representativo. En procesos como este, la OSG tenía la intención inicial de comprar sus propios lotes de tierra con el objeto “de implementar pequeñas fincas experimentales y demostrativas para sus organizaciones de base o de entregarlos a las familias sin tierra” (Ibídem, 173). Cabe remarcar en este punto que

...en la Regional Riobamba se especificaba una cláusula del convenio de crédito por la que la OSG, además de dar el visto bueno y la garantía para el estudio y la concesión del crédito, se comprometía a dar la capacitación, el seguimiento, asesoramiento y asistencia técnica para la producción, administración y funcionamiento de la organización en coordinación con el FEPP y la organización de base. A cambio de estas acciones, la oficina regional del FEPP se comprometía a *devolver 5 puntos del porcentaje de los intereses pagados por las organizaciones de base*, para que se ayuden en los gastos de movilización, capacitación, subsistencia de los promotores y materiales educativos. Con el paso del tiempo, *a pesar de no cumplir con las obligaciones previstas, las OSG han exigido la devolución de este porcentaje considerándolo como una conquista de la organización y rehusándose a que se les haga un control (la cursiva es nuestra)* (Navarro, Vallejo y Villaverde 1996, 175)<sup>22</sup>.

### *La irrefrenable tendencia hacia la parcelación y privatización de las tierras*

Pese a la insistencia del FEPP en torno a la importancia del mantenimiento del trabajo comunitario, se fue constatando con los años una tendencia imparable hacia la privatización de la tierra comprada en el interior de las organizaciones de base, incluso antes de terminar la cancelación total de los créditos. Una buena muestra de ello, glosada en el citado trabajo de Navarro, Vallejo y Villaverde, la encontramos en la comuna Pachamama Chico del área de Tixán:

---

22. Así fue con la mencionada *Federación Inca Atahualpa* de Tixán, que había accedido a la compra de 150 has de la mano del FEPP. Esa propiedad, “que estaba prevista como un centro de capacitación, experimentación y demostración en actividades agropecuarias y forestales, ha funcionado a medias debido a que no cuenta con una buena administración y participación de las organizaciones de base”. Los mismos comuneros reconocían ante los miembros del FEPP que los dirigentes de la OSG se desentendían de la marcha de las organizaciones de base, visitándolas pocas veces y prestando nulo apoyo para resolver los problemas cotidianos, lo que “ha repercutido en la asistencia y participación de las organizaciones de base en la OSG” (Ibídem, 174 y 175). Ver *infra*, capítulo 6, “Organización indígena y acceso a la tierra: la Inca Atahualpa de Tixán”.

Durante los tres primeros años trabajaron [los comuneros] muy bien las tierras en forma comunitaria. Obtuvieron resultados económicos que sirvieron no sólo para pagar los créditos, sino también para la subsistencia y reinversión en la producción. Adquirieron un tractor, un camión, una romana y una trilladora, todo en forma comunitaria. Al cuarto año, la presión ejercida por los dirigentes, el ritmo fuerte del trabajo, la escasa distribución de los beneficios de la producción de la tierra, causaron el cansancio y la desmotivación. Los comuneros tomaron la decisión de pagar con el aporte familiar el saldo del crédito, antes del plazo convenido, para dividirse la tierra con escrituras individuales. Luego de la división, tomaron la decisión de vender todos los bienes que habían adquirido en forma comunitaria. Querían terminar con todo lo comunitario y fortalecer lo familiar, sin que esto significase una desaparición de la organización, ni de las actividades de servicio comunitario (1996, 210).

Pero el caso más sorprendente y mejor conocido es el de seis asociaciones beneficiadas en el cantón Guamote, proceso estudiado en profundidad por una misión de tres meses llevada a cabo por un grupo de investigadores del Centro de Estudios Avanzados en Desarrollo Rural (CEARD) de la Universidad Humbolt de Berlín a instancias del FEPP<sup>23</sup>. En la introducción a ese trabajo, se especificaban sus objetivos en los siguientes términos:

Después de una 'lucha por la tierra' de varias décadas, 56 grupos de campesinos indígenas de la provincia de Chimborazo obtuvieron entre los años 1991-1994 la posibilidad de comprar terrenos, en su mayoría de alto potencial productivo. Esta oportunidad surgió con la otorgación de créditos por el FEPP (...). El objetivo fue posibilitar el acceso a tierras nuevas y así a una producción agropecuaria rentable que detuviera la migración temporánea que afecta toda la región. *Tras haber pasado algunos años, las metas propuestas no se han logrado, las ganancias provenientes de los terrenos nuevos no abastecen las necesidades y así, la tasa de migración tampoco ha disminuido.* Para analizar por qué los potenciales nuevos no se aprovechan como se esperaba y para buscar posibles campos de acción para el futuro, el FEPP contrató a un equipo interdisciplinario del CEARD con el fin de elaborar un diagnóstico, en el valle de Guamote, con seis grupos de crédito. Estos seis grupos están formados por 244 socios que compraron unas 350 has, de las cuales 200 has se encuentran bajo riego. Estas tierras son los centros de las antiguas haciendas del valle, que difieren en un alto grado de los minifundios ubicados en una zona más alta y que se encuentran en un proceso de degradación grave, y por esto se caracterizan por una baja productividad<sup>24</sup> (la cursiva es nuestra) (Grundmann 1995, IX).

---

23. El FEPP estuvo presente con una contraparte formada por un ingeniero y un capacitador social. Los autores de la investigación son Miguel Expósito-Verdejo, Ilse Fürnkranz, Carola Kiesel, Claudia Lange, Sabine Lutz, Andreas Weitzel, Carlos Olivo y Fernando Heredia, coordinados por Gesa Grundmann (Ver Grundmann 1995).

24. En el cantón Guamote se halla más del 90% de la superficie (1.098 km<sup>2</sup>) en manos de campesinos. Se trata, empero, del cantón más deprimido del país (CIACH/CESA 1989, 24). La

Nos hallamos, en suma, ante una casuística bien peculiar, habida cuenta de que los terrenos adquiridos por esas seis asociaciones indígenas eran mayoritariamente explotados de forma altamente productiva (ganadería lechera) por los antiguos propietarios, “de modo que los campesinos pensaban que, a la hora de convertirse en sus dueños, podrían salir de su situación de subsistencia” (Ibíd., 117). Es más, partiendo de ese estado los beneficiarios concluyeron, a la hora de realizar la compra, que estarían en condiciones ventajosas de pagar el crédito en sólo unos siete años. El FEPP, por su parte, también creyó “que el acceso a estas tierras provocaría la disminución de la migración a través de mayores ingresos agrícolas, dado el potencial de los nuevos terrenos”. Fue por eso por lo que las asociaciones y el FEPP firmaron un contrato que, amén de determinar la amortización rápida, prescribía como punto adicional la gestión y tenencia comunitaria de los nuevos terrenos, en la intuición de que “de este modo la institución podría apoyar las tradiciones comunitarias existentes en el mundo indígena y frenar así la creciente diferenciación interna” (Ibíd., 117-118). Lamentablemente, la experiencia de los cuatro años siguientes decepcionó todas las expectativas generadas *a priori*, constatándose por el contrario una fase caracterizada por fracasos de diversa índole que desataron la generalización de un estado de ánimo entre los comuneros favorable a una parcelación y privatización rápida de los terrenos entre los socios.

¿Qué es lo que sucedió en Guamote? ¿Cuáles fueron los elementos que dificultaron un óptimo aprovechamiento de los recursos a los que tuvieron acceso los indígenas apoyados por el FEPP? El equipo de Gesa Grundmann identificó seis variables cuya confluencia ejerció, en su opinión, una influencia decisiva sobre el fracaso de la iniciativa comunitaria estimulada a través del fondo rotativo. Los campesinos, para empezar, se vieron obligados a participar en una gran variedad de actividades, tales como el trabajo en sus antiguos terrenos individuales, las labores en los terrenos nuevos, la migración o faenas en otras asociaciones, con la finalidad de poder asumir sus obligaciones de reembolso del cré-

---

población total es de unos 30.000 habitantes, 2.000 de los cuales (mayoritariamente mestizos) viven en la cabecera cantonal. Las seis comunidades estudiadas y sus respectivas asociaciones de productores son: Concepción el Molino (69 hogares, 59 de ellos son socios de la asociación), San Antonio de Encalado (56 y 46, respectivamente), San Miguel de Encalado (14 y 12), Santa Cruz (65 y 47), Santa Ana (54 y 41) y Santa Teresita (125 y sólo 39 socios). Con respecto a los datos geográficos, hay que señalar que el área se caracteriza por estar ubicada en el valle del Guamote, formada por los ríos Guamote y Chipo. La altura de las comunidades oscila entre 3.000 y 3.200 metros, pero los cerros de la región llegan hasta 4.500 metros en el páramo. La variación de las temperaturas promedio mensuales es mínima, mientras la amplitud diaria es marcada, con posibilidades de heladas y granizadas. Hay meses de vientos fuertes que causan erosión eólica que se intensifica por el alto grado de deforestación regional. Los valores de precipitación registrados en el área establecen un promedio de 478 mm anuales con dos épocas diferentes: el invierno y el verano. Los suelos predominantes son arenosos con un bajo porcentaje de material orgánico, poco profundos, en las pendientes muy erosionados y con baja retención de humedad (Cf. CIACH/CESA 1989, 164).

dito. Esta *triple carga de trabajo* –así denominada en el estudio–, “es una de las razones principales para el mal funcionamiento de las asociaciones de las haciendas ya que se trabaja en común, exigiendo una organización y planificación efectiva que posibilite una producción rentable y a la vez deje suficiente espacio para las tareas restantes” (Grundmann 1995, IX). Otro elemento a considerar es la ausencia de experiencia en la gestión de una producción dirigida al mercado, “lo que se refleja en la falta de una planificación productiva a largo plazo desde un punto de vista empresarial, y también la rotación inadecuada de empleados con escaso poder decisivo” (Ibídem 1995, X). Es más, dicha inexperiencia “no se pudo superar a causa del sistema rotativo que el mundo indígena aplica a cualquier asunto de cargos comunitarios. El hecho de que los encargados de la Asociación cambiaran periódicamente (según los plazos prefijados) dificultó el desarrollo productivo al no dejar tiempo suficiente para ir aprendiendo y acumulando experiencia” (Ibídem, 118). A la postre, una estructura de toma de decisiones poco ágil impidió notablemente la recuperación de los anteriores niveles de producción. Las decisiones más importantes, en efecto, eran definidas asambleariamente, “de modo que se perdía mucho tiempo al no hacerlo los empleados responsables”. Las consecuencias “fueron pérdidas económicas, problemas a nivel técnico-productivo y el creciente desánimo por parte de los empleados que no veían ni incentivos ni sanciones para el trabajo realizado” (Ibídem, 118). Los fracasos en la parte productiva y el desconocimiento de la dinámica de los mercados, a la postre, también coadyuvaron en los resultados finales del malogrado experimento:

Tanto la falta de experiencia con animales de alto potencial productivo como la decisión de sembrar nuevos cultivos sin suficientes conocimientos (como es el caso de las hortalizas), dieron por resultado grandes pérdidas. El afán inicial de aprovechar los nuevos terrenos hizo que algunos grupos invirtieran grandes cantidades de dinero en ajo, sin haber tomado en cuenta la situación del mercado. El resultado fue devastador, no sólo a nivel económico sino también a nivel psicológico: los socios ya no querían seguir trabajando en común y reclamaron la repartición de las tierras (Grundmann 1995, 118-119).

Las condiciones desfavorables del mercado son las causantes del bajo beneficio económico que obtienen los campesinos y las asociaciones por sus productos. Esta situación está agravada por la falta de conocimientos específicos sobre el funcionamiento del mercado, un sistema ineficaz en cuanto a los canales de comercialización y por la mínima participación de los productores en el margen de comercialización (Grundmann 1995, 47).

A todo ello hay que añadir el peso de la deuda. Este último, agravado por la imposibilidad de mantener los antiguos ratios productivos, se agrandó tanto que en ocasiones prácticamente no quedaron recursos para reinvertir o para repartir beneficios entre los socios. Es por eso por lo que la migración como fuente de ingresos, lejos de debilitarse, aumentó. Finalmente, la degradación de los lotes

individuales, ubicados en las zonas más altas, influyó a su vez en favor de la parcelación y sobre-explotación de las tierras bajas de las ex-haciendas irrigadas. Los mencionados lotes, “además de la falta de acceso al agua de riego, están caracterizados por un proceso de erosión hídrica y eólica que causa la pérdida de su potencial productivo y la destrucción del espacio vital de la mayoría de los campesinos”. La degradación, por su parte, se debe a un mal manejo motivado por la imposibilidad material de financiar inversiones destinadas a medidas de conservación y protección adecuadas. Sin solventar este problema en los sectores altos, “su destrucción irremediable y la consiguiente presión sobre las tierras bajo riego aumentará” (Grundmann 1995, 120).

Dadas las circunstancias, los comuneros fueron generando diferentes respuestas en el tiempo de cara a facilitar la supervivencia familiar. La primera fue la formación de asociaciones dentro de las comunidades para conseguir acceder a las tierras productivas que se encuentran en la parte baja del valle<sup>25</sup>. Al constatare con posterioridad el fracaso con respecto a las expectativas iniciales, unos optaron por dividir una parte del terreno comunitario en lotes individuales, contentándose así a aquellos socios que no disponían de parcela propia (muchos de ellos jóvenes). Con todo, los dirigentes y líderes “lograron recuperar a los socios convenciéndolos a incrementar la producción lechera que ofreció ventajas por tener precios buenos y estables, y garantizó ingresos permanentes (...) manteniendo, sin embargo, el cultivo de hortalizas” (1995, 119). Cabe destacar, por último, el impacto que todo ello ha supuesto sobre la organización campesina. A juicio de Grundmann y sus colaboradores, “las relaciones cada vez más estrechas con el mundo exterior (por ejemplo concretadas con un mayor acceso a una infraestructura vial y por la migración) y la penetración de elementos modernos en la vida de las comunas (por ejemplo búsqueda de financiamientos, proyectos) causaron un cambio en las funciones tradicionales y un exceso de responsabilidad a los dirigentes”, de tal modo que, al final, el prestigio de estos últimos “depende más y más de los proyectos (‘beneficios’) que traen para la comunidad” (1995, 51)<sup>26</sup>.

- 
25. “Los fines productivos de las asociaciones son diferentes, pudiéndose anotar las siguientes: dos de las asociaciones tienen como característica básica de sus actividades un cierto grado de especialización en la producción lechera (Santa Ana, San Antonio), tres se orientan hacia una producción más diferenciada, como ganadería, agricultura y cría de animales menores (Concepción el Molino, Santa Cruz y Santa Teresita); en la más pequeña de las asociaciones (San Miguel) el enfoque de producción es la agricultura y en particular la horticultura” (1995, 43).
26. La incertidumbre sobre el futuro impedía, en 1995, tomar determinadas decisiones en materia productiva, lo cual era nefasto en términos de mercado. En base a ello, en el estudio se dibujaban los tres escenarios posibles: a) división definitiva de los terrenos de la hacienda y manejo individual; b) seguir con la tenencia y organización comunitaria; y c) tierras en propiedad individual y organización productiva en común. Lo primero que planteaban los autores es la comparación de los pros y las contras de las dos primeras opciones, para concluir que la tercera sería la más deseable, ya que trataría “de combinar el deseo de propiedad individual y las ventajas de una forma de organización que posibilita acudir a instituciones de



*Algunas enseñanzas de la evolución del programa de tierras*

De lo expuesto sobre el programa de tierras, hay algunas reflexiones que nos parece importante señalar en tanto en cuanto pensamos que son bien ilustrativas para entender los cambios de orientación que experimentará la trayectoria de la Regional Riobamba de 1996 en adelante. Más allá de las consideraciones de orden ético y moral que suscitó el procedimiento que animó la implementación del fondo rotativo (la compra de deuda), la decisión institucional finalmente tomada en esa dirección se nos antoja, en primer lugar, como un fiel reflejo de la adaptación del quehacer del FEPP a las reglas del juego de un contexto regido por la lógica del modelo neoliberal. Esto es así en la medida en que la adquisición y gestión de un tramo de deuda supuso aceptar, asumir y en cierto sentido refuncionalizar uno de los mecanismos básicos de dominación que sustentan al actual orden económico mundial. Ello se llevó a cabo, sin embargo –y por eso hablamos de refuncionalización–, con la intención de saldar de ese modo algo de la deuda social generada por el propio modelo macroeconómico.

La apuesta en favor del acceso a la tierra, en segundo lugar, fue especialmente pertinente desde el punto de vista de la paz social. No hay que olvidar en este sentido el escenario en el que se desarrolló el programa: el de una agudización de la *cuestión agraria* reflejada en buena parte en la efervescencia de un movimiento indígena con una amplia capacidad de movilización y convocatoria que pudo en dos ocasiones –en los levantamientos de 1990 y 1994– poner en jaque e interpelar a las más altas instancias del Estado. Al menos en el caso de las organizaciones indígena-campesinas de Chimborazo, el apoyo del FEPP incidió directamente en el giro que dieron sus reivindicaciones antes y después del acceso a las tierras y de la liquidación de lo que quedaba de régimen de hacienda: el análisis de éstas revela cómo, en efecto, de unos contenidos reivindicativos con no pocos ribetes heredados de las luchas agrarias de las décadas precedentes, se pasó al predominio de una dirigencia con un perfil menos político y más técnico. Para estos dirigentes de nuevo cuño, lo más importante no sería ya tanto mantener el espíritu combativo de antaño como consolidar cuadros capaces de negociar con los agentes externos la afluencia de recursos para sus organizaciones, aún a costa de renunciar implícitamente a denunciar las causas estructurales de la exclusión y la pobreza. Otro elemento, en suma, perfectamente funcional con los intereses de un Estado en proceso de ajuste y desentendimiento para con sus obligaciones en materia de política social y de desarrollo.

Es destacable en tercer lugar el hecho de que el FEPP continuara en ese marco insistiendo en el fortalecimiento organizativo del mundo indígena. Bien fuera a través de la concesión de créditos directos a las OSG, bien por medio de

---

apoyo y un manejo rentable de los terrenos. (...) La ventaja más destacada será un mayor empeño por parte de los socios. Quiénes se opongan a una producción comunitaria no se verán forzados a participar en una asociación y podrán dedicarse a la producción individual” (1995, 95-96).

la exigencia de un aval por parte de éstas para permitir el apoyo a sus filiales, el caso es que el fondo rotativo se convirtió en un mecanismo importante de apuntalamiento y consolidación de muchas organizaciones de segundo grado; algunas de las cuales realmente “resucitaron” y ganaron “representatividad” y capacidad de aglutinación justamente a partir de la entrada en escena de la institución. Por si esto fuera poco, la devolución a las OSG de cinco puntos del porcentaje de los intereses abonados por sus organizaciones de base, además de incidir en el mencionado fortalecimiento de las federaciones, fue causa de numerosos desencuentros y fricciones.

No podemos cerrar este apartado sin aludir a los resultados ambivalentes obtenidos en el rubro de la gestión comunitaria de los recursos adquiridos. Aquí sí que el personal de la Regional tuvo que enfrentar unas tendencias que contradecían radicalmente a la pretendida tradición comunitaria del mundo indígena, y cuya constatación descarnada en zonas como las de Guamote o Tixán obligarán a un giro de timón en la planificación de los proyectos posteriores. Más allá de la casuística específica de las áreas concretas de actuación del FEPP, lo que queremos remarcar aquí es que esa actitud de los comuneros hacia la explotación individual y el desmantelamiento de las formas de gestión comunal no es una excepción, sino que se ajusta a las pautas de comportamiento de buena parte del campesinado indígena contemporáneo de los Andes ecuatorianos. Luciano Martínez describió minuciosamente hace ya algunos años (1987) cómo, tras la reforma agraria, los procesos de mercantilización de las economías campesinas, la presión demográfica y las necesidades de uso intensivo de un hábitat tan frágil como el andino, están en la base del avance imparable hacia la descomunalización de lo que quedaba de comunal (fundamentalmente la gestión de los páramos). Puede afirmarse así, como pusimos de manifiesto en un trabajo anterior, que “de los años sesenta en adelante la reducción del espacio conformado por tierras comunales se tradujo en un auge de las actividades mercantiles de los comuneros (venta de productos y de fuerza de trabajo), que pronto tomaron ventaja sobre las actividades artesanales y agropecuarias de subsistencia. Todo ello fortaleció, obviamente, la tendencia hacia la individualización de la toma de decisiones” (Bretón 1997, 90)<sup>27</sup>. Dada esa evolución, el

---

27. Varios son los elementos de la gestión comunal cuya crisis fue verificada por el citado estudio de Martínez. El primero es la redistribución de tierras entre los comuneros, un rol históricamente restringido en la sierra ecuatoriana que ha ido pasando de las autoridades comunales a las familias, que son “quienes asumen el control de las parcelas sin intermediación alguna y las distribuyen de acuerdo a sus necesidades y recursos de mano de obra” (1987, 21). Asimismo, el manejo de los ciclos de rotación también se ha ido desplazado a la esfera familiar. Consecuencia de ello fue la aceleración de la parcelación de tierras comunales en aras de la intensificación de su uso agrícola particular; una dinámica que ha fomentado los pleitos entre los grupos domésticos que buscan privatizar las áreas de pastoreo y el resto de la comunidad. Buena muestra de la debilidad de la organización comunal es el que las autoridades correspondientes poco han podido hacer para oponerse a esas iniciativas que *de facto* se han ido consolidando sobre el piso ecológico del páramo. Tan rápidamente avanzó el proceso desde

énfasis puesto por la Regional en el fomento del trabajo comunitario estaba condenado a un destino incierto, tanto por la propia dinámica de las economías campesinas serranas, como por la imposibilidad de revertir semejante tendencia en un período relativamente breve de tiempo y con las limitaciones de todo tipo (presupuestarias, logísticas y técnicas) de una institución como el FEPP. Los resultados obtenidos en ese rubro, las conclusiones extraídas a partir del análisis del caso de Guamote, y las propias recomendaciones de la evaluación final de la segunda fase del Primer Programa de la Regional (Rodríguez y Varela 1995, 51) explican que, en el futuro, conceptos tales como mercado, capitalización, relaciones salariales, empresa moderna, rentabilidad, calidad o tasas positivas de interés, pasaran a engrosar buena parte de los objetivos explícitos de los proyectos impulsados en la segunda mitad de los noventa.

### El Segundo Programa de la Regional Riobamba, 1996-2000

Desde 1996, la Regional del FEPP puso en funcionamiento el *Proyecto de desarrollo agropecuario, pequeña agroindustria y uso racional de la tierra adquirida por organizaciones campesinas de Guamote y Tixán*, que hace las veces de Segundo Programa de la Regional y que, en principio, abarcaría el período comprendido entre 1996 y el año 2000.

Atendiendo a buena parte de las sugerencias expresadas en la evaluación del primer Programa Regional, y especialmente como consecuencia de la actuación en materia de apoyo para compra de tierras, se definieron como áreas prioritarias de actuación las de Guamote y Tixán. En Guamote, y a pesar de los pesares, el FEPP había estado operando en una zona caracterizada por contar con un alto potencial de recursos (tierra y agua) y con una infraestructura productiva instalada para ser aprovechada. En ese marco, la institución se proponía impulsar la producción agropecuaria con criterio empresarial. Las comunidades atendidas en Tixán, por el contrario, tenían menos posibilidades, especialmente por la falta de agua. Allí el FEPP se empeñó en mejorar la producción conservando los recursos, introduciendo nuevos cultivos de mayor rentabilidad e iniciando la creación de pequeños centros de transformación de sus productos y de comercialización de los mismos. Las OSG contrapartes seleccionadas fueron, una vez más, la *Inca Atahualpa* (Tixán) y el *Jatum Ayllu* (Guamote), “que dieron su aval a las organizaciones de base y que recibieron el 5% de interés para actividades de seguimiento, capacitación e inversión en proyectos productivos, pero dependerá de la capacidad que ellas generen para que su influencia sea determinante en los grupos de base donde se pretende impulsar esta actuación” (FEPP 1996a, 55). La institución decidió seguir operando además en las zonas de concentración de Chunchi, Colta, Licto-Pungalá y San Juan. El cuadro 3.8 glosa los pro-

---

los sesentas, que en 1978, y frente a 1.068 comunas sin tierras comunales, sólo 250 comunas serranas las conservaban parcialmente.

yectos específicos que, enmarcados dentro del Segundo Programa Regional, se pusieron en marcha durante este período en los ámbitos referenciados:

**Cuadro 3.8. Proyectos específicos implementados dentro del Segundo Programa de la Regional Riobamba, 1996-2000**

Nombre del proyecto	Fuente de financiamiento	País	Ingresos*
Desarrollo agropecuario y pequeña agroindustria en Tungurahua y Chimborazo	IICO (Organización inter-eclesiástica para Cooperación al Desarrollo)	Holanda	333.530.300
Proyecto Guamote-Tixán	DWH (Agro Acción Alemana)	Alemania	1.234.609.500
Tres sistemas de micro riego (Tixán)	SNV (Servicio Cooperación Holandés)	Holanda	42.000.000
Canales secundarios para Guamote	PRODEPINE	Ecuador	56.991.400
Alfabetización funcional (Tixán)	SNV (Servicio Cooperación Holandés)	Holanda	25.000.000

(\*). Valores expresados en sucres. La relación del sucre con el dólar era de 4.425 en 01/01/98 y de 6.765 en 31/12/98.

Fuente: FEPP (1999, 18).

Como líneas de actuación, la Regional planteaba para esta nueva etapa fomentar la formación de personal promotor y técnico suficiente, capaz y comprometido; implementar una propuesta tecnológica viable, rentable y ecológica; impulsar nuevas líneas de crédito para la producción y la comercialización; dotar de recursos la construcción de pequeñas obras de infraestructura; y generar alternativas ocupacionales que permitieran emplear la mano de obra local, especialmente la juvenil, que hasta la fecha no podía ser absorbida por las actividades agropecuarias. Así terminaría por demostrarse “a los mismos beneficiarios de nuestra acción y a la opinión pública en general” que, al fin, “la tierra en manos de los pobres es trabajada cabal y racionalmente, produce los alimentos que las ciudades necesitan, contribuye a que los campesinos queden en sus comunidades con un aceptable nivel de bienestar y favorece la construcción de la paz sobre la base de la justicia” (FEPP 1996a, 54).

Para alcanzar tan ambiciosos objetivos, se consideraba indispensable incidir en la consecución de una planificación adecuada, capaz de diagnosticar y “establecer los problemas centrales que restringen, afectan o impiden los desarrollos locales o regionales” (Ibídem, 53). Dicha planificación debería permitir, en las nuevas zonas y áreas de trabajo, “que las tierras produzcan más y mejor, cuidándolas para que no se erosionen y no se envenenen en pocos años”; “transformar los productos de la tierra en nuevos productos más caros, más fáciles de conservar, de transportar y de comercializar”; así como “crear en las comunidades una serie de servicios que respondan a necesidades vitales para mejorar las condiciones de vida (por ejemplo, agua de riego)” (Ibídem, 32).

“¿Qué aspectos de la metodología del trabajo del FEPP –se preguntaban los autores del Proyecto– dificultan el logro de la autogestión y la sostenibilidad?” (Ibídem, 46). En tono de autocrítica, en el trabajo se señalaron varios, de entre los que destacan los siguientes: el ofrecer recursos fácilmente (paternalismo, facilismo); el apoyo a proyectos no rentables (propuestas inviables en el medio y

largo plazo); la diversidad y dispersión de las líneas de acción; el actuar como institución de beneficencia (asistencialismo); el subestimar la capacidad de los campesinos; el fortalecer la dependencia exterior de los grupos atendidos hacia el FEPP; el planteamiento de unos parámetros socio-organizativos que a veces no responden a la realidad; la flexibilidad de las acciones frente al incumplimiento de compromisos adquiridos; y el cruce de actividades con otras instituciones que tienen otra metodología de trabajo. Asimismo, y de manera novedosa con respecto a la trayectoria anterior de la institución, se reconocía por vez primera la indispensabilidad de fortalecer el enfoque de género, especialmente ante la cruda realidad de la migración masculina en Chimborazo.

### *Los resultados de las evaluaciones de la primera fase*

En la primera evaluación del proyecto *Desarrollo Agropecuario y Pequeña Agroindustria en Tungurahua y Chimborazo* (cuadro 3.8), realizada en 1999, se señalaba como un aspecto muy positivo la nueva dirección del equipo de la Regional. En efecto, a los ojos de los representantes de la entidad financiadora (IICO), el FEPP estaba respondiendo a los nuevos desafíos del contexto desarrollando un conjunto de aspectos que implicaban en cierto sentido una forma más realista de concebir la ruralidad: “La valoración del mercado como un concepto y un espacio clave para el desarrollo de los sectores campesinos e indígenas; la necesidad de eslabonar producción con transformación y comercialización; el equilibrio necesario entre la iniciativa y la creatividad individual con lo grupal son algunos de los aspectos más relevantes que han sido incorporados en la visión del FEPP” (Pereyra, Willet, Cobos y Azpur 1999, 4)<sup>28</sup>.

Con respecto a los logros, se hacía alusión básicamente a tres grandes ítems. El primero, aludía al incremento de la producción en carne y leche en vacunos, y se le consideraba especialmente pertinente por cuanto “las zonas donde se ha desarrollado esta propuesta son principalmente pecuarias y tienen condiciones ecológicas favorables para esta actividad, la cual constituye el principal rubro de ingresos de los campesinos” (Ibídem, 10). El segundo hacía mención al funcionamiento eficiente de sistemas de riego (“se ha trabajado en forma prioritaria sobre la red hidráulica, mejorando (...) la disponibilidad del recurso en las parcelas familiares”). Un aspecto importante en este sentido fue “la decisión institucional de comprometer a la población en la ejecución de las obras, lo cual se expresa no solamente en términos de mano de obra sino también en la exigencia de aportes financieros”, solicitando una colaboración de los beneficiarios que

---

28. Se llamaba la atención, no obstante, sobre la circunstancia de que el hecho de atender a grupos de productores campesinos previamente beneficiarios del programa de tierras había generado una vez más problemas de dispersión, habida cuenta de que, en Chimborazo, se había apoyado a organizaciones de Chunchi, Colta, San Juan, Licto y Pungalá, amén de las de Guamote y Tixán (cf. Ibídem).

puede superar el 50% del costo de las obras si se toma en cuenta la mano de obra (Ibídem, 10)<sup>29</sup>. Por último, y a través de la promoción de grupos de interés, “se ha logrado el eslabonamiento entre las actividades de transformación y la promoción pecuaria” (Ibídem, 11), resultando así dos queserías, una planta de procesamiento de cárnicos, un local para la producción de embutidos, una planta de transformación de mora, y seis invernaderos para la producción de tomates. Como elemento negativo, los evaluadores constataron que “no se cuenta con estudios de mercado de ninguna actividad” (Ibídem, 12). Se señalaba asimismo la ausencia real, más allá de las declaraciones de principios y unas pocas medidas “de barniz”, de una verdadera perspectiva de género en la cotidianidad del actuar del FEPP:

El FEPP no ha logrado definir una estrategia de acción sobre este tema que les permita incorporarlo en la dinámica de intervención del proyecto y del conjunto de la oficina regional. Esto se puede constatar tanto a nivel de la organización institucional como de los resultados del trabajo. (...) Si bien es cierto que se han desarrollado diversos esfuerzos de capacitación y debate sobre el enfoque de género, no parece haber claridad sobre su contenido de equidad social, política y económica y su importancia para una visión de desarrollo que, como la del FEPP, tiene base en la lucha contra la exclusión social y por la democratización de la sociedad y el Estado. (...) Existe un crecimiento de la cobertura de mujeres en las actividades del proyecto, sin embargo es aún muy limitada si se toma en cuenta la importancia de ese sector en la población de las zonas. Así mismo, cabe señalar que algunas iniciativas se realizan exclusivamente con mujeres, lo cual amerita ser analizado en relación con el enfoque de género. (...) Un tema que no ha podido ser identificado en la reflexión y acción del FEPP tiene que ver con las funciones reproductivas dentro de la familia, aspecto substantivo si de modificar las relaciones de género se trata. En este sentido, las actividades sociales y económicas de las compañeras representan una carga adicional de trabajo que no es compartido por el varón (Pereyra, Willet, Cobos y Azpur 1999, 35)<sup>30</sup>.

Muy interesante es también el balance realizado en agosto de 1999 sobre las realizaciones del *Proyecto Guamote-Tixán* apoyado por Agro Acción Alemana (DWH) (cuadro 3.8)<sup>31</sup>; una iniciativa que comprendía a tres parroquias del

- 
29. La intervención se centró en sistemas hidráulicos (canales) construidos hace muchos años y deteriorados por falta de mantenimiento y de experiencia en su gestión.
  30. C. Pereyra y H. Willet, autores de una evaluación sobre la cooperación del SNV holandés en el tema de riego (cuadro 3.8) fechada en agosto de 1999, coinciden en que “en el documento no se plantea el enfoque de género como parte explicativa de la estrategia de la Unidad de Riego” (1999, 4).
  31. Se trata de una evaluación intermedia de lo realizado desde julio de 1997, a fin de ver si se podrían lograr los objetivos previstos hasta mediados del año 2000. En relación con el Proyecto, el FEPP tiene acuerdos con el SNV holandés (dos expertos, financiación para los sistemas de riego, programa de alfabetización); el DED alemán (una experta); el PRODEPINE (sistemas de riego); y otras instituciones menores. Específicamente en Tixán, mantiene relaciones con las otras agencias que operan en el área: CECI (*Centro Canadiense de Estudios y*

cantón Guamote y a la parroquia Tixán<sup>32</sup>, beneficiando a 21 grupos indígenas (860 familias) que poseían un total de 2.677 hectáreas. Como es bien sabido, las dos áreas son de las más deprimidas del país, lo que se refleja en unas tasas de mortalidad infantil que, en el caso de Guamote, llegan a la escalofriante cifra del 28%<sup>33</sup>. Asimismo, y a pesar de que en la mayor parte de las comunidades existen escuelas primarias, “la tasa de analfabetismo es muy alta, especialmente en el área de Tixán, donde alcanza el 90% entre las mujeres, según estimaciones de la capacitadora social del equipo del proyecto, aunque las cifras oficiales son más bajas (30%, Guamote)” (Stumpf 1999, 24). En ambas regiones los cultivos principales son papa, cebada y haba, seguidos a mucha distancia por el trigo, el maíz y las lentejas. En Guamote predomina la ganadería de leche, y en Tixán el pastoreo extensivo de ovinos en los páramos. Obviamente, los excedentes se comercializan en las ferias de Guamote (los jueves) y Alausí (los domingos) (cf. *Ibidem*), y los ingresos agropecuarios deben de ser complementados con recursos procedentes de actividades desarrolladas fuera de la explotación<sup>34</sup>.

Siguiendo con los lineamientos generales del Segundo Programa de la Regional, la intervención específica sobre estas áreas tenía como objetivo general “contribuir al desarrollo de los grupos que accedieron a la tierra” a través de acciones tales como rehabilitación de sistemas de riego, creación de unidades productivas microempresariales (Guamote) y centros de transformación y comercialización (Tixán), diversificación e intensificación de la producción agrícola, actividades de capacitación agropecuaria, implementación de prácticas de conservación de suelos, mejoramiento del hato ganadero (Tixán), otorgación de créditos y creación de Cajas de Ahorro y Crédito y alfabetización (Tixán). Una vez más, sin embargo, “la principal dificultad para alcanzar en su totalidad los objetivos establecidos radica en el hecho de que a lo largo del primer período del proyecto se reforzó la tendencia de división de las unidades productivas y así la disminución de la producción en común”, por lo que las actividades previstas tuvieron que dirigirse en gran parte a unidades de producción familiar (Stumpf 1999, 8):

---

*Cooperación Internacional*), CEDIS (*Centro de Estudios y Desarrollo Social*), Municipio de Alausí y DFC (*Desarrollo Forestal Campesino*).

32. “En las 29 comunidades que se encuentran en este área viven unas 6.000 personas, mayoritariamente indígenas, en una superficie de algo más de 15.000 hectáreas. Las comunidades del sector bajo se encuentran a una altura de entre 2.780 y 3.600 msnm., y las del sector alto a más de 3.600 msnm.” (Stumpf 1999, 23). Ver *infra*, capítulo 6, cuadro 6.3.
33. Datos recogidos por el consultor (Stumpf 1999, 24).
34. “Debido a las pocas posibilidades de producción de ingresos, la migración, principalmente hacia las ciudades de Quito y Guayaquil y la costa en general, es fuerte; por lo que la tasa de crecimiento de la población es más baja que la media nacional (2,04%). Al parecer, desde la adquisición de las tierras por parte de los campesinos, no se han producido grandes cambios en este sentido. Según el diagnóstico realizado por el FEPP en el área de Tixán, el 74% de los entrevistados (en 8 organizaciones) migra temporalmente, la mayor parte son hombres comprendidos entre edades de 19 a 40 años. El 56% de los migrantes trabaja en la construcción, y el 33% en actividades relacionadas con la agricultura” (Stumpf 1999, 24-25).

Las tierras fueron adquiridas comunitariamente, pero poco a poco los beneficiarios/as fueron dividiéndose las propiedades, quedando con pequeñas parcelas. Como excepción, se pueden señalar algunas pocas comunidades que mantuvieron parte de la propiedad común o no se dividieron la tierra. (...) [Este hecho] tuvo como consecuencia de que las propiedades individuales de la tierra bajo riego tienen una superficie media de menos de una hectárea, lo que dificulta la producción lechera y obliga a los propietarios a orientarse hacia la horticultura que no ofrece la misma estabilidad de precios que la producción lechera y que requiere una serie de conocimientos que hasta ahora no estaban presentes entre muchos grupos de beneficiarios en la medida necesaria. Además esta división dificulta la compra de insumos al por mayor, la comercialización, así como el uso racional de maquinaria. Es además difícil implementar programas de capacitación e introducir nuevas tecnologías (por ejemplo invernaderos). No obstante, se considera razonable que el FEPP no haya intervenido en este proceso de partición de tierras, sino más bien ha intentado adaptar su estrategia de trabajo a estas nuevas circunstancias (Stumpf 1998, 43).

Con respecto al futuro, la evaluación señalaba que la rehabilitación de sistemas de riego no sólo debe implicar mejorar las infraestructuras, “sino también el establecimiento de organizaciones formales y eficientes tanto en la operación y el mantenimiento de las infraestructuras como en las técnicas de riego en parcela”, único medio de “lograr un aumento de la producción que sea significativo y sostenible”<sup>35</sup>. Por otra parte, el devenir de las unidades microempresariales y de los centros de transformación creados dependerá de su rentabilidad económica, “la cual es todavía muy sensible frente a cambios en los precios de los insumos y los productos a comercializar”. La diversificación de la producción agraria en las dos áreas consiguió por el momento introducir cultivos alternativos. No obstante, “la variabilidad de los rendimientos obtenidos en el área de Tixán así como las incógnitas en cuanto a las posibilidades económicas y técnicas de diversificación en el área de Guamote apuntan hacia la necesidad de definir y consolidar propuestas suficientemente interesantes para lograr una mayor difusión de cultivos alternativos”. Las prácticas implementadas de conservación de suelos, por su parte, se consideraron apropiadas y muy necesarias. Sin embargo, además de seguir difundíendolas, es necesario empezar a definir estrategias que amplíen la base de sus receptores, “teniendo en cuenta las dificultades en cuanto a la aceptación de parte de los campesinos y la fragilidad de los suelos” de las áreas. La segunda fase debiera de enfatizar, en síntesis, “la calidad de las acciones y la consolidación de propuestas válidas (...) con el fin de conseguir resultados más sostenibles y crear las bases para una difusión a mayor escala a medio y largo plazo” (Stumpf 1999, 10).

---

35. En esta misma línea, los evaluadores del SNV apuntaban: “¿Es realista pedirles, a campesinos pobres, que mantengan capital fijo (tuberías, aspersores, goteros, etc.) cuando les falta dinero para los insumos agropecuarios?”, así como en qué medida ello permite que las personas (los beneficiarios) tengan mayor control sobre el recurso hídrico (Pereyra y Willet 1999, 13).



## Recapitulación y punto y seguido

Como colofón, y retomando algunas de las reflexiones que apuntábamos en la introducción de este capítulo, nos parece pertinente insistir en que los veinte años analizados del devenir de la Regional Riobamba reflejan fielmente las diferentes coyunturas por las que han atravesado las políticas agrarias del país y, al tiempo, los procesos de readaptación interna que ha tenido que experimentar el FEPP en aras de adecuarse a los nuevos parámetros y a las nuevas concepciones que han pasado a regir los lineamientos del desarrollo rural en el Ecuador. Desde este punto de vista, el proceso encaja plenamente dentro del escenario descrito por aquellos analistas que han llamado la atención sobre los vínculos que se han ido entretejiendo en los últimos años entre las necesidades, los intereses y las implicaciones sociales del ajuste económico en América Latina y la proliferación y el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales que, como el FEPP, operan en el medio rural<sup>36</sup>.

Vista en perspectiva, la historia de la Regional Riobamba se amolda bastante bien a esta evolución. Hemos tenido ocasión de poner de relieve en las páginas que anteceden cómo una institución de esa naturaleza, nacida al calor de las luchas agrarias de los setentas y con un contenido militante en favor de un encauzamiento del movimiento campesino de la época (evitando quizás una mayor radicalización), asume como propios dos décadas después algunos de los presupuestos neoliberales de lo que *debe ser* el desarrollo rural: fomento de microempresas, consolidación de explotaciones viables y competitivas en los nuevos escenarios de la globalización, capacitación empresarial de los campesinos indígenas, etc. Son unos cambios que se han ido plasmando con lentitud. Durante los ochentas, bajo la influencia de los programas DRI, se optó por el trabajo en zonas de concentración para facilitar la consolidación de un andamiaje organizativo que, aún en ese tiempo, se consideraba como clave desde el punto de vista del cambio social. De 1990 en adelante, sin embargo, el amoldamiento al signo de los tiempos del *pensamiento único* es progresivo pero imparable: primero a través de la financiación del programa de tierras por medio de la compra de deuda (un programa que sí apostaba –y hay que reconocerlo en honor a la verdad– por atacar de raíz uno de los males endémicos del campesinado indígena, como es la dificultad en el acceso a la tierra); más adelante, y ante el fracaso de las iniciativas comunitarias, los sinsabores para con algunas OSG y los requisitos de las financieras, dejando de lado el énfasis en las cuestiones estrictamente organizativas y enfatizando la consecución de unos parámetros productivos capaces de garantizar la reproducción campesina en el seno de una economía crecientemente globalizada. Naturalmente que muchos de esos cam-

---

36. Cf. Petras (2000, 2000b), Petras y Vieux (1995), Chiriboga (1995), Bebbington y Thiele (1993), Bebbington (1997, 1997b), Paniagua (1992), León (1998) y Arcos y Palomeque (1997). Desarrollaremos ampliamente estas reflexiones en el capítulo 7: véase *infra*, “Los riesgos derivados de un determinado modelo de intervención sobre el medio rural”.

bios han escapado al código deontológico de la institución y tienen más que ver con los plazos y condiciones –ambos a veces perversos– que la cooperación internacional impone a sus contrapartes latinoamericanas, pero ello no es óbice para ponerlo sobre la palestra como elemento de reflexión de cara al futuro. Pero de todo eso hablaremos con mayor detenimiento más adelante, al final de la tercera parte de este libro...

## TERCERA PARTE

# COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS EN EL MARCO DEL ESTADO NEOLIBERAL

*La evolución de la interacción entre ONG y beneficiarios no está exenta de tensiones y conflictos. Un caso destacado es la interacción entre organizaciones indígenas nacionales y regionales con las ONG. La percepción del cambio de la relación y de los conflictos suscitados son evidentes: 'Yo creo que al principio era una dependencia total', sostiene un dirigente indio entrevistado. 'Más adelante, con el crecimiento de la organización, poco a poco han querido hacer (proyectos y acciones de desarrollo) las propias organizaciones y ahí han empezado los choques'. Por otro lado, un funcionario de un programa de la cooperación multilateral afirma que, como resultado histórico de las relaciones entre ONG y organizaciones indígenas, nacionales y regionales, estas últimas 'no quieren saber nada' (de las ONG), 'excepto, hacer eventos puntuales.*

*Las organizaciones indígenas nacionales y regionales lentamente han incrementado su presencia en espacios antes ocupados exclusivamente por ONG. Han creado condiciones en las cuales son las organizaciones –según el testimonio de Nina Pacari, en referencia a la experiencia de la CONAIE– las que deciden con qué ONG trabajar. Por diversas causas se estaría configurando un nuevo rol que estarían llamadas a jugar las ONG: un rol, no de representación o intermediación especialmente frente a fuentes financieras, tal vez necesario en un determinado momento, sino de asistencia y acompañamiento técnico a las organizaciones.*

Carlos Arcos y Edison Palomeque (1997, 90)

## Capítulo 4

# De ONGD y organizaciones indígenas: una primera aproximación cuantitativa

Uno de los lugares comunes de la literatura especializada que ha centrado su atención en la densidad organizativa del mundo indígena, ha sido la constatación del liderazgo de la provincia de Chimborazo en lo que al número de organizaciones de todo tipo se refiere. En el ámbito de las de base (comunidades, cooperativas o asociaciones de productores), por ejemplo, Hernán Carrasco contabilizaba, al inicio de los años noventa, la presencia de 662 de esas instituciones en la provincia (Carrasco 1993, 39); cifra elevada por Leon Zamosc a 734 (Zamosc 1995, 48) y que llegaría, ya en el último tercio del decenio, a las 895 entidades (CESA 1997, 67). Esas constataciones adquieren mayor relevancia si tenemos en consideración que nos estamos refiriendo a la región que acapara los mayores contingentes de población indígena del país y que, tal y como apunta el mismo Zamosc, la densidad organizativa es allí mucho mayor en las áreas indias que en las mestizas<sup>1</sup>. Si nos fijamos en las federaciones de organizaciones de base –las OSG–, la situación es similar: según el *Censo Nacional de Organizaciones Indígenas y Negras* de 1998 y nuestras propias observaciones de campo, de un total de 141 OSG operando en las diez provincias serranas, Chimborazo concentraba por esas fechas algo más de la cuarta parte: concretamente 36 organizaciones, cifra que supone el 25,5% del total de las asociaciones andinas de esta naturaleza (cuadro 4.1). Esta situación ya fue advertida en su día en el citado artículo de Carrasco cuando, parafraseando al célebre trabajo colectivo *Actores de una década ganada* (1992), éste aludía a la existencia en Chimborazo

...de un modelo organizacional extraordinariamente flexible, dentro del cual las OSG mostrarían una creciente capacidad para centralizar recursos, provenientes tanto del Estado como de ONG, y, consecuentemente, estarían asu-

---

1. De las 734 organizaciones de base contabilizadas por este autor, el 35,5% se concentraba en zonas predominantemente mestizas, mientras que el 64,3% lo hacía en áreas predominantemente indígenas (Zamosc 1995, 48). Para una definición de lo que entiende Zamosc por áreas mestizas e indígenas, ver *infra*, nota nº 6.

miendo un significativo rol en el ámbito del desarrollo rural. Dicho rol se efectivizaría dadas sus posibilidades redistributivas, elemento central en la caracterización de sus relaciones con las organizaciones de base. Cada OSG actuaría como una especie de cacicazgo, bajo el liderazgo de una élite dirigente que, en cada caso, cuenta con una red de promotores más o menos amplia mediatizando su relación con las bases. Sus capacidades de negociación y de gestión frente a diversos y numerosos agentes externos, sumadas a sus potencialidades políticas —al incluir a los cuadros más cualificados y al ser portadoras de un alto nivel de conciencia india y de un discurso étnico correspondiente a las prácticas de sus afiliados —estarían convirtiendo a las OSG en entidades protagónicas en el contexto del desarrollo regional (1993, 43).

¿Por qué precisamente la provincia de Chimborazo? ¿Está ello relacionado con la preferencia mostrada históricamente por no pocas instituciones de desarrollo —desde la Misión Andina hasta el *Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso*— de condensar buena parte de sus esfuerzos en esa provincia? ¿Tiene que ver únicamente con la presencia de importantes porcentajes de población india, o se puede establecer algún tipo de vínculo entre etnicidad, agencias de desarrollo y densidad organizativa? ¿Cómo explicar, en otro orden de cosas, que esa concentración de redes horizontales de *capital social* se dé en un contexto también caracterizado por la persistencia de algunos de los niveles de pobreza e indigencia más elevados de los Andes?...

Esos son algunos de los interrogantes que pretendemos abordar en esta tercera parte. Interrogantes para cuya resolución hemos procedido metodológicamente en una doble dirección. De un lado, proponiendo un análisis comparativo de las correlaciones constatables, a lo largo y ancho de todo el espacio andino ecuatoriano (tanto a nivel provincial como cantonal) entre una serie de variables cuantificables que nos parecen de especial relevancia en función de los objetivos del trabajo: distribución de las organizaciones de segundo grado, de los proyectos implementados por Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo y financieras multilaterales, de la población residente en áreas predominantemente indígenas y, finalmente, de los volúmenes de pobres e indigentes rurales según las más recientes y contrastadas estimaciones estadísticas. Todo ello, que desarrollamos exhaustivamente en el presente capítulo, nos condujo a concentrar nuevamente la atención en la evolución de la provincia de Chimborazo, ya en el capítulo 5, y en el análisis de una serie de estudios de caso cuyo seguimiento pormenorizado han permitido, en el capítulo 6, proceder a una aproximación más cualitativa al heterogéneo e intrincado mundo de las relaciones entre ONGD y OSG indígenas. La intención última del texto es, al final (capítulo 7), plantear como colofón una serie de reflexiones sobre los riesgos derivados de la situación estudiada desde el punto de vista del futuro del movimiento indígena ecuatoriano y de su capacidad de articular alternativas reales al modelo imperante.

## Algunas consideraciones preliminares sobre las dificultades heurísticas del trabajo y las hipótesis de partida

Además de a las dificultades propias del trabajo de campo, la precariedad estadística es uno de los problemas fundamentales a que debe enfrentarse todo científico social en Ecuador. En el caso que nos ocupa, sin embargo, tuvimos la suerte de poder disponer de la información acopiada para 1996-99 por la Fundación Alternativa (1999) sobre las ONG que operaban en el país; del censo de organizaciones populares de segundo grado elaborado a instancias del *Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador* (PRODEPINE) en 1998 (Coronel 1998); de las mediciones de los índices de pobreza e indigencia publicados entre 1996 y 1998 y del trabajo de Leon Zamosc (1995) sobre las áreas de predominio étnico de la sierra. Cada una de estas fuentes, por supuesto, presenta toda una serie de peculiaridades que es conveniente tener muy presentes a la hora de leer e interpretar los datos.

Con respecto al directorio de ONG de Fundación Alternativa hay que remarcar, en primer lugar, las enormes deficiencias que presenta su elaboración, de entre las que destacan la falta de criterio al seleccionar la información<sup>2</sup> y la escasa calidad, en muchos casos, de la finalmente censada<sup>3</sup>. Por todo ello, es necesario proceder con suma cautela a la hora de tabular y manipular esos datos. De hecho, el único argumento válido para hacer ese esfuerzo es el de considerar que se trata de la única fuente de cobertura nacional disponible sobre instituciones de desarrollo<sup>4</sup>, circunstancia que le da una relevancia sobredimensionada

2. En el censo, en efecto, constan todo tipo de “organizaciones sociales”, sin ningún tipo de orden ni de lógica. Así vemos aparecer, junto a numerosas ONG y organizaciones populares de primer, segundo y tercer grado, empresas privadas vinculadas a instituciones financieras nacionales y particulares, organismos docentes como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales o la Universidad Andina, iglesias de diferentes credos, y hasta sedes consulares (Embajada de los Países Bajos, Embajada de España, etc.) y entes como el BID o el Banco Mundial.
3. Escasa calidad, por una parte, porque con frecuencia los encuestadores no fueron capaces de completar los cuestionarios. Esto es especialmente grave en lo referente a la cobertura geográfica de las instituciones evaluadas, puesto que realmente son minoría los casos en que se consigue brindar datos desagregados en parroquias (aunque en los cuestionarios se contempla esa posibilidad). Incluso en ocasiones es complicado arrojar una imagen nítida a nivel cantonal... Por otra parte, no parece que haya habido un proceso de verificación de la información recogida, lo cual nos sitúa ante el problema de la más que probable “virtualidad” de parte de los registros contenidos en el informe.
4. Buena prueba de ello es el interés mostrado por la propia Administración de elaborar un censo fiable del total de organizaciones que funcionan en el territorio nacional. En este sentido es remarcable la información aparecida en el diario *El Comercio* (16 de mayo de 1999) sobre el proceso de elaboración del mencionado censo: “Antes de la convocatoria a reinscripciones en el Ministerio de Bienestar Social (MBS) el número de fundaciones registradas en el país superaba las cinco mil. Una vez terminado el proceso la cifra se redujo a un 25 por ciento. ¿La razón? Los requisitos se hicieron más rigurosos y el control se empezó a aplicar. La iniciativa del Ministerio surgió en virtud de las decenas de denuncias de fundaciones fantasmas e, incluso, registradas en los libros de esta institución, que no cumplían con la

si atendemos a su calidad objetiva. En base a ello, enfrentamos la tarea de su sistematización con rigor y con cuidado.

Dado que nuestro interés prioritario residía en poder cuantificar el número de ONGD y el de OSG para, después, correlacionarlo con los volúmenes de población indígena y con las cifras disponibles sobre el alcance y la magnitud de la pobreza e indigencia, descubrimos que, de las 794 entidades registradas en el mencionado directorio, sólo estaban relacionadas con el mundo rural 248 (el 31,2% del total). De estas 248, además, 78 (31,4%) correspondían a organizaciones de muy diversa índole, constituyendo las 170 restantes (todas ellas ONGD) la base más importante y más sólida (con todas las limitaciones heurísticas a que antes aludíamos) para nuestro trabajo<sup>5</sup>. Los datos sobre organizaciones de segundo grado recogidos a instancias del PRODEPINE, por su parte, también presentan problemas. El más importante a efectos de los objetivos de este ensayo es que, para algunas provincias (Azuay, Bolívar y Cañar) no explicita la jurisdicción territorial de las federaciones que contabiliza, haciendo imposible en consecuencia analizar su distribución espacial a nivel cantonal en esas zonas de la sierra central y de la sierra sur. En el caso de Chimborazo, además, el coitejo de los resultados consignados en el censo con otros informes externos (CESA 1997) y con nuestras propias observaciones de campo, demostró la infravaloración de las cifras del PRODEPINE en un 24% (36 OSG contabilizadas frente a las 29 censadas).

Una vez depurada y tabulada, hemos cruzado esa información sobre la distribución provincial y cantonal de las ONGD y las OSG con los datos ya disponibles acerca de la población rural que habita en zonas predominantemente indígenas –tomando como base los datos ofrecidos por L. Zamosc (1995)<sup>6</sup>–, del

---

máxima de este tipo de organizaciones: ‘sin fines de lucro’ (...) Las fichas de las 1.250 fundaciones que se reinscribieron –en las provincias de la Sierra– fueron revisadas y corroboradas con inspecciones hechas por delegados del departamento jurídico del Ministerio de Bienestar (...). El siguiente paso previsto dentro del plan es la *creación de un directorio*, que facilitará el contacto con las mismas, tanto a la gente interesada en apoyarlas como las que necesitan de su ayuda. Pero, por el momento, *la limitación de fondos por la que atraviesa el MBS ha impedido concretar ese punto*” (la cursiva es nuestra). La agudización de la crisis económica en Ecuador no ha hecho más que postergar *sine die* esa iniciativa. Continuamos en el momento actual, en definitiva, sin una fuente veraz y sistematizada de las organizaciones que operan en la sierra.

5. Por tratarse de una muestra aleatoria alusiva al conjunto de la sierra, nos pareció suficientemente representativa como para detectar tendencias en cuanto a su distribución espacial. Hay que mencionar en este sentido que, afortunadamente, en más del 95% de los casos contiene información desagregada a nivel cantonal.
6. L. Zamosc se basó para la delimitación de sus célebres “áreas predominantemente indígenas” (API) en la clasificación previamente propuesta por G. Knapp (1991, 17), autor que demarcó esas regiones “operacionalmente como zonas en las cuales el 33% o más de la población rural eran quichua-hablantes” (Zamosc 1995, 20). El trabajo de Zamosc, así, consistió principalmente en actualizar y revisar la clasificación y cuantificación parroquial, cantonal y provincial de esos espacios de predominio étnico en base a los datos disponibles para 1990 y 1992.

volumen total de la población rural según el censo de 1990 (el último publicado hasta la fecha), y de la magnitud de esa población que vive bajo los lindes de la pobreza y la indigencia. Para esto último hemos tomado dos mediciones: la aparecida en *La geografía de la pobreza en el Ecuador* (1996), trabajo colectivo de Carlos Larrea y colaboradores; y las más recientes, también elaboradas bajo la dirección de Larrea y publicadas en 1999 (ODEPLAN 1999; PNUD 1999)<sup>8</sup>. La diferencia entre una y otra es que la segunda está realizada a partir de una proyección de la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 1995 al *Censo de Población y Vivienda* de 1990, mientras que en la primera se utilizó la *Encuesta* de 1994: aunque la diferencia cronológica es escasa (un año) el incremento espectacular de la pobreza y la indigencia que denota la segunda con respecto a la primera, independientemente de la mayor calidad de la última *Encuesta* de base, pone de manifiesto dramáticamente, como podrá comprobar el lector, el impacto en términos sociales de la crisis por la que atravesaba el Ecuador en la segunda mitad de los años noventa.

Nos pareció, a tenor de las consideraciones anteriores, que de esta manera podríamos arrojar una luz sobre algunos aspectos remarcables, a saber: la mayor concentración de las intervenciones de las ONGD sobre determinadas áreas de la sierra; la relación entre dicha concentración y la también mayor presencia de organizaciones populares de segundo grado en esas zonas; así como las correlaciones existentes, por un lado, entre esa distribución y el mayor o menor volumen de población rural indígena y, por otro, entre la concentración o dispersión de las ONGD a lo largo del espacio rural serrano y la distribución de la pobreza y la indigencia.

En este sentido, los resultados obtenidos, y que aparecen convenientemente tabulados en los cuadros 4.1 al 4.8, permiten plantear, de entrada, tres tesis que iremos desgranando y desarrollando a lo largo de este apartado. La primera pone de manifiesto la existencia *grosso modo* de una relación bastante directa entre la concentración espacial de ONGD y la presencia de OSG. La segunda, por su parte, alude a la notable correspondencia entre la aglomeración de importantes contingentes de población predominantemente indígena y la preferencia por parte de las ONGD para establecer líneas de actuación sobre esos

- 
7. Dicha investigación partió de “la determinación de una canasta de bienes y servicios que permitiría, a un costo mínimo, la satisfacción de las necesidades básicas y define como pobres a los hogares cuyo ingreso o consumo se ubique por debajo del costo de esa canasta. Se clasifica adicionalmente como indigentes a los hogares cuyo ingreso o consumo se encuentra por debajo del costo de una canasta básica de alimentos, de forma tal que no logran ni siquiera satisfacer sus requerimientos nutricionales” (LARREA *et al.* 1996, 7-8).
  8. Esta vez la línea de pobreza se hizo equivaler al costo de una canasta de bienes y servicios que permitiera satisfacer las necesidades básicas de educación, salud, nutrición y vivienda. La medición se basó en la proyección del consumo, mediante modelos de regresión múltiple, de la *Encuesta* de 1995 al *Censo* de 1990, ya que se consideró que la medición del consumo proporcionaba resultados más estables y confiables que la del ingreso. (Cf. ODEPLAN 1999; PNUD 1999).



territorios. La tercera, finalmente, evidencia que la pobreza está amplísimamente distribuida en términos porcentuales por todas las áreas rurales de los Andes, no pudiéndose detectar una correlación clara, evidente y contundente entre mayor o menor presencia de instituciones de desarrollo y mayor o menor alcance en términos relativos de la pobreza y la indigencia, aunque sí –y parcialmente– en términos absolutos.

### **Sobre la relación entre la afluencia de ONGD y la presencia de organizaciones populares de segundo grado en el medio rural andino**

Atendiendo a dónde tienen las instituciones la sede principal (cuadro 4.1, columnas 3 y 4), los datos ponen de manifiesto una importante concentración de ONGD en las provincias de Pichincha (32,94%) y de Chimborazo (25,30%). Una concentración ciertamente elevada que sólo en Chimborazo se corresponde también con una presencia más que notable de organizaciones populares de segundo grado (el 25,5% del total). Mientras que Pichincha aglutina solamente al 4,3% de las OSG, Cotopaxi con el 14,9% y Cañar con el 14,2% se ubican en el segundo y tercer lugar, seguidas ya a mayor distancia por el 11,3% compartido por Imbabura y Tungurahua (cuadro 4.1, columna 2). Esta circunstancia, que parecería refutar directamente nuestra hipótesis de partida, se explica teniendo en cuenta que el que una ONGD cualquiera tenga sede en una provincia no significa automáticamente –ni mucho menos– que solamente intervenga en programas ubicados en esa misma provincia. Esto es especialmente remarcable en el caso de Pichincha, donde el hecho de contar con la capital de la República hace que esté absolutamente sobredimensionada la cifra de organizaciones. Es más, la información sobre la cobertura geográfica a nivel cantonal de cada institución pone de manifiesto, como se verá más adelante, que la mayor parte de las ONGD con sede en Quito operan en un espectro espacial amplísimo: desde la provincia de Riobamba en el sur, hasta la misma frontera con Colombia en el norte.

Por todo ello, los datos contenidos en las columnas 3 y 4 del cuadro 4.1, siendo para Chimborazo indicativos de unas ciertas tendencias hacia la concentración de iniciativas, son insuficientes y deben ser complementados y matizados por otros. Así, en las columnas 5 y 6 presentamos el cómputo total de las ONGD que operan en cada provincia, en números absolutos y en porcentaje<sup>9</sup>.

---

9. El porcentaje lo hemos calculado tomando como base la cifra de las 170 organizaciones de que consta la muestra, a pesar de que, como puede verse en el cuadro, el número total de los desagregados provinciales excede de ese número. La razón estriba en que, sencillamente, una ONG puede operar –y de hecho así es habitualmente– en más de una provincia. En las estimaciones a nivel cantonal hemos procedido de manera similar. Eso significa, en suma, que los porcentajes aparecidos al respecto en los cuadros deben ser leídos como que tal o cual tanto por cien de las 170 organizaciones de la muestra operan en tal o cual provincia o cantón.

Esta vez sí, los resultados son muy ilustrativos y no dan lugar a la confusión. Obsérvese cómo Chimborazo, en donde el 32,94% del total de las ONGD de la muestra tienen proyectos, continúa siendo la provincia líder en intervenciones por parte de estas organizaciones, seguida por Imbabura (en cuyo territorio opera el 15,29% de las ONGD que trabajan en la sierra), Pichincha (del 32,94% de ONGD que tienen su sede en Quito, solamente el 14,70% interviene realmente en la provincia), y el Azuay (con el 14,11% de las ONGD). Pensamos, asimismo, que estas cifras confirman la mencionada relación existente entre la concentración en determinados territorios de ONGD y la presencia también mayor en esos ámbitos de federaciones de organizaciones de base. No parece casual que coincida la provincia con más proyectos activos gestionados por ONGD (Chimborazo) con el mayor número de OSG, como ya pusimos de manifiesto más arriba; ni que coincida también que una de las provincias menos favorecidas por la intervención de las primeras (Carchi), sea también una de las menos prolíficas en lo que a la constitución de organizaciones de segundo grado se refiere. Un dato ciertamente definitivo es que sólo dos entidades provinciales, Chimborazo e Imbabura, concentran el 36,8% del total de ese tipo de organizaciones, en estrecha correspondencia con el primer y el segundo lugar que ambas ocupan, respectivamente, en el escalafón de las preferencias de las ONGD. De hecho, el 32,94% de ONGD concentradas en Chimborazo se corresponde con el 25,5% que representa sobre el total la convergencia de OSG en esa provincia, del mismo modo que se corresponden ambas magnitudes en Imbabura (15,29% y 11,3%, respectivamente) y, de manera algo menor, en Cotopaxi (10% y 14,9%) y en Tungurahua (8,23% y 11,3%).

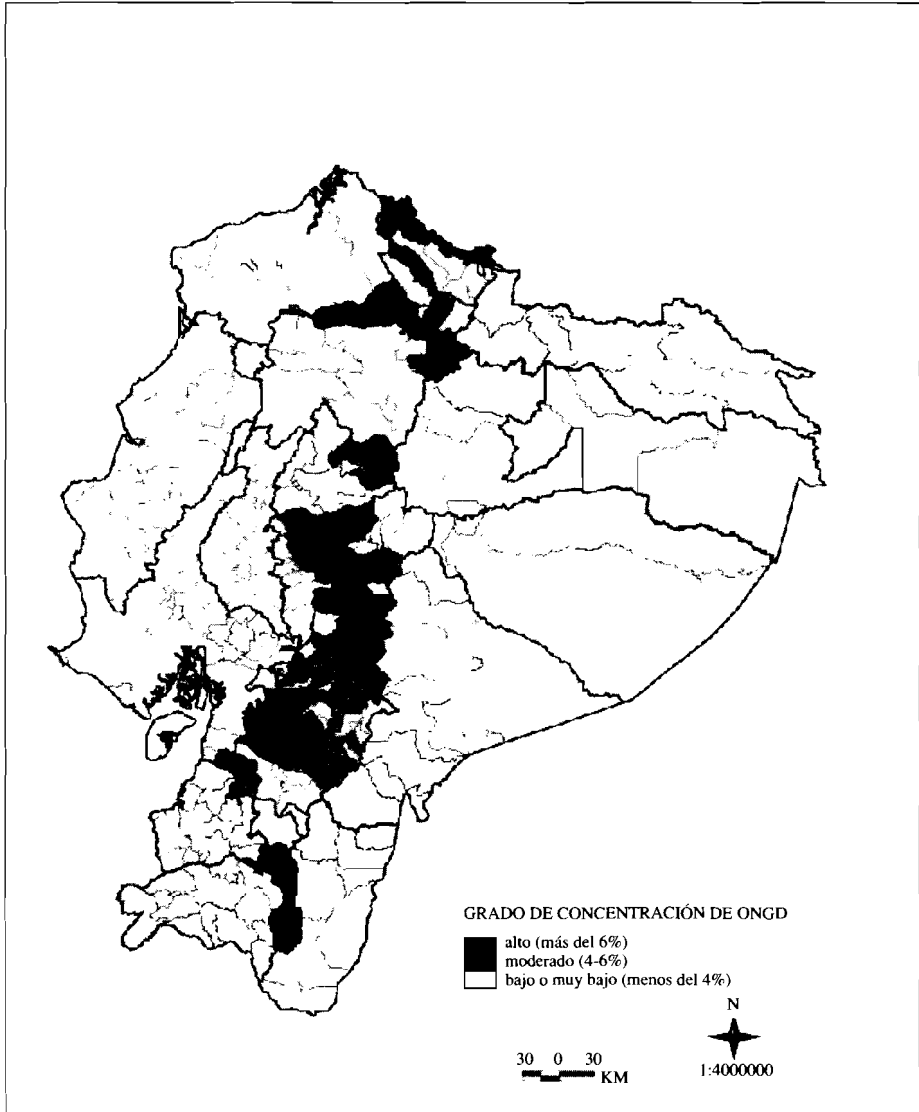
**Cuadro 4.1. Muestreo agregado de OSG y ONGD que trabajan en el medio rural serrano clasificadas en función de dónde tienen la sede (OSG y ONGD) y dónde operan espacialmente (ONGD) / Segunda mitad de los años noventa**

Provincias	Organizaciones de Segundo Grado (OSG)		Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)			
	1. total	2. porcentaje	3. total sedes	4. porcentaje	5. total operan	6. porcentaje (170=100%)
Azuay	11	7,8	12	7,1	24	14,1
Bolívar	8	5,7	13	7,6	16	9,4
Cañar	20	14,2	4	2,4	12	7,1
Carchi	1	0,7	5	2,9	13	7,7
Chimborazo	36	25,5	43	25,3	56	32,9
Cotopaxi	21	14,9	5	2,9	17	10,0
Imbabura	16	11,3	13	7,6	26	15,3
Loja	6	4,3	12	7,1	17	10,0
Pichincha (*)	6	4,3	56	32,9	25	14,7
Tungurahua	16	11,3	7	4,1	14	8,2
<b>TOTAL</b>	<b>141</b>	<b>100,0</b>	<b>170</b>	<b>100,0</b>	-----	-----

(\*). Hemos excluido el cantón Quito.

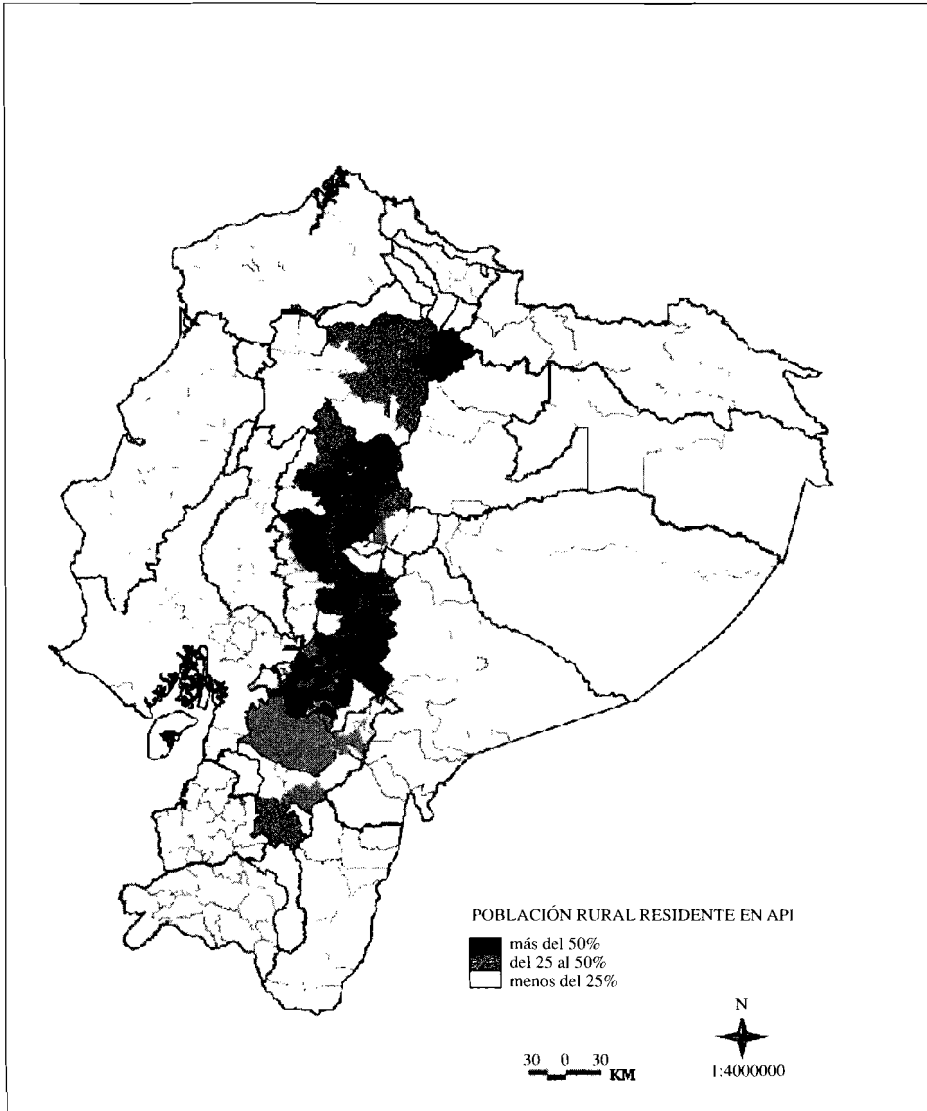
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Fundación Alternativa (1999) y de R. Coronel (1998).

Mapa 2. Concentración cantonal de ONGD en el medio rural andino



Fuente: Elaboración a partir de ODEPLAN-INFOPLAN (1999) y del cuadro 4.4.

Mapa 3. Concentración cantonal de la población predominantemente indígena



Fuente: Elaboración a partir de ODEPLAN-INFOPLAN (1999) y de Zamosc (1995, 80-81).

De ONGD y organizaciones indígenas

Cuadro 4.2. Distribución cantonal de la muestra de ONGD y de OSG y volumen de población rural ubicada en áreas predominantemente indígenas (API) / Años noventa

Provincia	Cantón (1)	ONGD			OSG (2)			POBLACIÓN RURAL EN A.P.I. (3)	
		Número total	% total sierra	% provincial	Número total	% total sierra	% cantonal	Miles	%
AZUAY	Cuenca	16	9,4	29,1				46,8	34,4
	Girón	1	0,6	1,8				0,0	0,0
	Gualaceo	11	6,5	20,0				11,0	30,0
	Nabón	6	3,5	10,9				6,5	36,5
	Paute	9	5,3	16,4				1,9	5,3
	Pucará	1	0,6	1,8				0,0	0,0
	San Fernando							0,0	0,0
	Santa Isabel	2	1,2	3,6				0,0	0,0
Sigsig	9	5,3	16,4				5,5	21,9	
BOLÍVAR	Guaranda	20	11,8	64,5				34,1	61,3
	Chillanes	3	1,8	9,7				0,0	0,0
	Chimbo	2	1,2	6,4				0,0	0,0
	Echeandía	2	1,2	6,4				0,0	0,0
	San Miguel	2	1,2	6,4				0,0	0,0
	Caluma	2	1,2	6,4				0,0	0,0
CAÑAR	Azogues	8	4,7	33,3				9,3	19,5
	Biblián	2	1,2	8,3				16,5	88,7
	Cañar	13	7,6	54,2				48,2	88,4
	La Troncal	1	0,6	4,2				0,0	0,0
CARCHI	Tulcán	9	5,3	60,0	1,0	0,7	100,0	0,0	0,0
	Bolívar	1	0,6	6,7				0,0	0,0
	Espejo	3	1,8	20,0				0,0	0,0
	Mira	1	0,6	6,7				0,0	0,0
	Montúfar	1	0,6	6,7				0,0	0,0
CHIM-BORAZO	Riobamba	34	20,0	28,6	9,0	6,4	25,0	58,3	84,1
	Alausí	14	8,2	11,8	5,0	3,5	13,9	22,5	52,1
	Colta	18	10,6	15,1	5,0	3,5	13,9	44,1	97,1
	Chambo	6	3,5	5,0	1,0	0,7	2,8	6,4	100,0
	Chunchi	8	4,7	6,7	1,0	0,7	2,8	5,2	51,5
	Guamote	15	8,8	12,6	12,0	8,5	33,3	26,0	100,0
	Guano	13	7,6	10,9	3,0	2,1	8,3	0,0	0,0
	Pallatanga	3	1,8	2,5				0,0	0,0
Penipe	8	4,7	6,7				0,0	0,0	
COTOPAXI	Latacunga	11	6,5	47,8	7,0	5,0	33,3	46,4	52,0
	La Maná	2	1,2	8,7	1,0	0,7	4,8	0,0	0,0
	Pangua							0,0	0,0
	Pujilí	3	1,8	13,0	8,0	5,7	38,1	32,4	70,0
	Salcedo	4	2,3	17,4	4,0	2,8	19,0	25,8	68,2
Saquisilí	3	1,8	13,0	1,0	0,7	4,8	7,3	80,2	
IMBABURA	Ibarra	7	4,1	20,6	3,0	2,1	18,8	9,6	24,9
	Antonio Ante	1	0,6	2,9	2,0	1,4	12,5	6,1	44,8
	Cotacachi	8	4,7	23,5	1,0	0,7	6,3	14,7	54,0
	Otavalo	17	10,0	50,0	7,0	5,0	43,8	32,0	92,2
	Pimampiro	1	0,6	2,9	2,0	1,4	12,5	2,3	22,1
Urcuquí				1,0	0,7	6,3	2,6	22,0	
LOJA	Loja	14	8,2	21,9	2,0	1,4	33,3	4,1	8,2
	Calvas	3	1,8	4,7				0,0	0,0
	Catamayo	3	1,8	4,7				0,0	0,0
	Celica	4	2,3	6,2				0,0	0,0
	Chaguarpampa	2	1,2	3,1				0,0	0,0
	Espíndola	4	2,3	6,2	1,0	0,7	16,7	0,0	0,0
	Gonzanama	5	2,9	7,8				0,0	0,0
	Macará	4	2,3	6,2				0,0	0,0
	Palras	5	2,9	7,8				0,0	0,0
	Puyango	4	2,3	6,2				0,0	0,0

Sigue...

Continuación...

Provincia	Cantón (1)	ONGD			OSG (2)			POBLACIÓN RURAL EN A.P.I. (3)				
		Número total	% total sierra	% provincial	Número total	% total sierra	% cantonal	Miles	%			
LOJA	Saraguro	5	2,9	7,8	3,0	2,1	50,0	10,0	41,5			
	Sozoranga	4	2,3	6,2				0,0	0,0			
	Zapotillo	5	2,9	7,8				0,0	0,0			
	Pindal	1	0,6	1,6				0,0	0,0			
	Quilanga	1	0,6	1,6				0,0	0,0			
PICHINCHA (4)	Cayambe	15	8,8	62,5	3,0	2,1	50,0	27,4	91,0			
	Mejía	2	1,2	8,3	1,0	0,7	16,7	0,0	0,0			
	Pedro Moncayo	5	2,9	20,8	2,0	1,4	33,3	3,2	25,4			
	Rumiñahui	2	1,2	8,3				2,1	19,4			
TUNGURAHUA	Ambato	10	5,9	62,5	11,0	7,8	68,8	58,2	56,2			
	Baños	1	0,6	6,2				0,0	0,0			
	Cevallos							0,0	0,0			
	Mocha							0,0	0,0			
	Patate							1,0	0,7	6,3	1,5	17,0
	Quero							1,0	0,7	6,3	0,0	0,0
	Pelileo	3	1,8	18,7				2,0	1,4	12,5	8,7	27,4
	Píllaro	2	1,2	12,5				1,0	0,7	6,3	10,8	38,3
	Tisaleo										0,0	0,0

**Notas:**

1. La división cantonal adoptada es la vigente en 1996. Todo y que entre 1996 y 2000 ha aumentado considerablemente el número de cantones, elaborar los cuadros en base a la situación a mediados de la década es la única manera de poder comparar los datos actuales sobre ONGD y OSG con los de población ubicada en áreas mayoritariamente indígenas, calculadas por L. Zamosc (1995) atendiendo a la antigua división administrativa.
2. La información procede del censo de organizaciones de segundo grado elaborado por el PRODEPINE en 1998. Lamentablemente, este documento no explicita para las provincias del Azuay, Bolívar y Cañar la jurisdicción territorial de las organizaciones que contabiliza, haciendo imposible analizar su distribución espacial.
3. Como ya se ha mencionado, se han tomado las estimaciones de L. Zamosc para 1990 (1995, 80-81). Los datos sobre población rural total proceden de ODEPLAN (1999). A pesar de estar igualmente basadas en el censo de 1990, muestran unos totales algo inferiores a los utilizados por Zamosc para calcular la magnitud poblacional de las zonas API. Es por ello que los tantos por cien de población ubicada en estas áreas que se ofrecen aquí son más bajos que los calculados por ese autor. Esto, por supuesto, no afecta a las tendencias generales sobre la concentración espacial de dicha población, que son exactamente las mismas.
4. Hemos excluido el cantón Quito y los nuevos cantones de Pichincha escindidos del de Quito y ubicados en el subtrópico. Por lo mismo, hemos prescindido también del cantón de Santo Domingo de los Colorados.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de Fundación Alternativa (1999), R. Coronel (1998), ODEPLAN (1999) y L. Zamosc (1995).

En los otros casos, diferentes elementos intervienen distorsionando esa relación. En Pichincha, por supuesto, la presencia de la ciudad de Quito. En el Carchi, la información desagregada por cantones (cuadro 4.2) pone de manifiesto que la única OSG censada en esa entidad se ubica en Tulcán, en cuyas áreas rurales operan el 60% de las ONGD con proyectos activos en la provincia. En el extremo meridional del país, en Loja, donde el 10% de presencia de ONGD no parece corresponderse con el 4,3% de OSG, el análisis a nivel municipal revela asimismo cómo los dos únicos cantones que cuentan con población indígena (Saraguro y, a mucha distancia, Loja), concentran el 83,3% de las

organizaciones de segundo grado provinciales y casi el 30% de las intervenciones de ONGD; unas cifras que, lejos del grado de correlación mostrado por Chimborazo o Imbabura, remarcan la heterogeneidad del espacio andino y la dificultad para hacer grandes afirmaciones de corte generalista. Al igual que en Loja, la mayor o menor presencia cantonal de población indígena, la relativa precariedad de las vías de comunicación y el papel de reclamo que *de facto* ejercen las capitales de provincia desde el punto de vista de atraer instituciones de desarrollo, son algunos de los elementos que contribuyen a complejizar el mapa organizacional de los Andes ecuatorianos. Piénsese, a título de ejemplo, que en Cuenca –la tercera ciudad del país– confluye el 29,1% de las ONGD que operan en el Azuay; que en Guaranda lo hace el 64,5% de las que trabajan en Bolívar; y que en el Cañar, solamente los cantones de Azogues y Cañar aglutinan al 84,5% de las ONGD con proyectos en esa provincia (cuadro 4.2). Las imprecisiones del Censo del PRODEPINE nos impiden estudiar la distribución cantonal de las OSG de estas tres provincias, pero no es descabellado conjeturar, a luz de lo expuesto hasta aquí, que probablemente coincidan también allí los mayores índices municipales de concentración de ONGD con los de OSG.

Los datos se matizan mucho más si continuamos a nivel cantonal. Así, ordenando decrecientemente los cantones de la sierra en función del volumen de presencia de ONGD en el medio rural (cuadro 4.4), descubrimos que, entre los once con mayor concentración de ONGD, cinco pertenecen a Chimborazo (Riobamba, Colta, Guamote, Alausí y Guano). Es más, solamente en el cantón Riobamba actúa el 20% de las ONGD de la muestra, constituyendo con diferencia el máximo caso de concentración. A bastante distancia (con la nada desdenable cifra del 11% del total de ONG) se ubica el cantón Guaranda, en cuyo seno la conocida experiencia de Salinas actúa sin duda alguna como polo de atracción fundamental para estas organizaciones<sup>10</sup>. Los cantones de Otavalo (Imbabura), con el 10% de las ONG operando; Colta (Chimborazo), con el 10,6%; Cuenca (Azuay), con el 9,4%; Cayambe (Pichincha), con el 8,8%; Guamote (Chimborazo), con el 8,8%; Loja (Loja), con el 8,8%; Alausí (Chimborazo), con el 8,2%; y Guano (Chimborazo) y Cañar (Cañar), ambos con el 7,6%; son el resto de integrantes de ese “pelotón de cabeza” preferido por los responsables de las ONGD para materializar sus iniciativas en desarrollo rural.

Pero lo realmente remarcable es la extraordinaria concordancia que las cifras revelan también aquí entre concentración de ONGD y de OSG. Tomando como base el cuadro 4.4 y cruzándolo con la información presentada en el cua-

---

10. Difícilmente podría entenderse si no el hecho de que el siguiente cantón de esa misma provincia de Bolívar en la lista de preferencias de las ONG sea Chillanes, pero ya en el 43º puesto de la lista (con una presencia de sólo el 1,8% de las ONG), a pesar de que, como indican los cuadros, el 86,1% de sus casi 21.000 habitantes rurales son pobres, alcanzando la indigencia al 51,1% de la población. Sobre la trascendencia histórica de Salinas como modelo de desarrollo a seguir por la cooperación internacional y por las ONG nacionales, así como sobre su proceso de transformación estructural desde la década de los sesentas, véase el trabajo de L. North (1999) y North y Cameron (2000, 1758-1762).

dro 4.2 sobre la presencia cantonal de OSG, observamos cómo suelen coincidir los municipios con más instituciones de desarrollo con aquellos caracterizados por una mayor densidad de OSG. Todo y que la mencionada ausencia de información desagregada para este último rubro en las provincias de Bolívar, Cañar y Azuay imposibilita una correlación exhaustiva, los resultados tampoco son nada desdeñables: Riobamba, el primer cantón en el *ranking* de las ONG, aparece en el número 3 en el de OSG (con el 6,4% del total de la sierra); Colta, el segundo en cuanto al volumen total de ONGD, en el octavo lugar; y Otavalo, tercero en la primera clasificación, en el sexto puesto en la lista de organizaciones de segundo grado. Baste con apuntar, para no cansar al lector, que de los diez cantones caracterizados por una mayor concentración de OSG<sup>11</sup>, ocho de ellos (el 80%) están también entre los diez<sup>12</sup> que cuentan con más Organizaciones No Gubernamentales con proyectos de desarrollo en activo.

### Sobre la relación entre la concentración de ONGD y la de población indígena

La provincia donde hay más ONGD (Chimborazo) es la que, en números absolutos y relativos, cuenta con un volumen mayor de población rural que habita en zonas predominantemente indígenas (API) y, como señalamos, también con un mayor número de organizaciones de base y de federaciones de segundo grado (cuadro 4.3). Es también significativo que Pichincha, la segunda provincia en monto total de habitantes rurales ubicados en API, ocupe el tercer lugar en ONGD. Las cifras del cuadro 4.3 muestran también cómo, en la otra cara de la moneda, Carchi aparece en las posiciones de cola, tanto en magnitud de sus API (inexistentes) como en la de intervenciones de ONGD (la penúltima provincia en este rubro): incluso en la presencia de organizaciones de primer grado (OPG) ocupa un modesto séptimo lugar. A pesar de que es imposible pretender obtener correlaciones claras e inequívocas en temas de esta naturaleza, el cuadro 4.3 sí que permite reforzar algunas de las ideas que estamos defendiendo en estas páginas. El caso más espectacular es, como venimos argumentando, el de Chimborazo, provincia líder en OPG, OSG, ONGD y población indígena. En las demás entidades caracterizadas por la presencia de contingentes importantes de población rural residente en zonas predominantemente indias<sup>13</sup> (en Cotopaxi y Tungurahua básicamente, pero también en Imbabura), encontramos que la concentración de entre un 9% y un 15% de la población rural en

11. Por este orden: Guamote (8,5%), Ambato (7,8%), Riobamba (6,4%), Pujilí (5,7%), Latacunga (5%), Otavalo (5%), Alausí (3,5%), Colta (3,5%), Salcedo (2,8%) y Guano (2,1%) (ver cuadro 4.3).

12. Exclusión hecha, claro está, de los cantones de Azuay, Bolívar y Cañar.

13. En estas consideraciones vamos a eludir referirnos a Pichincha, ya que la no inclusión del cantón Quito y los cantones subtropicales, por un lado, más la imposibilidad de desagregar los correspondientes datos de población en API y de OPG, por otro, distorsionan cualquier intento de explicación.



API se corresponde con proporciones de organizaciones de base superiores al 9% y de OSG más allá del 11%. Salvo en Tungurahua (con un nada desdeñable 8,23%), la afluencia de ONGD en esas provincias no baja, además, del 10%)<sup>14</sup>.

**Cuadro 4.3. Concentración provincial de las OSG, OPG y ONGD de la muestra y volumen de la población rural que habita en áreas predominantemente indígenas / Años noventa**

Provincia	OSG	ONGD	OPG	Población rural en API	
	% total	% (170=100%)	% total	Miles (1)	% provincial
Azuay	7,8	14,1	5,4	71,7	24,9
Bolívar	5,7	9,4	3,4	34,1	27,9
Cañar	14,2	7,1	5,7	74,0	55,3
Carchi	0,7	7,7	7,3	0,0	0,0
Chimborazo (2)	25,5	32,9	25,2	162,5	66,4
Cotopaxi	14,9	10,0	10,8	111,9	53,1
Imbabura	11,3	15,3	9,2	67,3	49,4
Loja	4,3	10,0	7,5	14,1	6,1
Pichincha (3)	4,3	14,7	14,6	132,6	42,6
Tungurahua	11,3	8,2	10,9	79,2	37,6

**Notas:**

- Según estimaciones de L. Zamosc para 1990 (1995, 80-81). Véase nota 3 del cuadro 4.2.
- En el caso de Chimborazo, el total de OSG ha sido calculado a partir del censo del PRODEPINE, de los informes de CESA (1997) y de observaciones de campo. El censo del PRODEPINE estaba obviamente infravalorado, al contabilizar únicamente 29 OSG en esa provincia.
- Hemos excluido el cantón Quito en las columnas de OSG y ONGD. No ha sido posible en las de OPG y de población rural en API, ya que éstos datos se han tomado directamente de Zamosc (1995, 23 y 48).

Fuentes: Elaboración propia a partir de Fundación Alternativa (1999), R. Coronel (1998), ODEPLAN (1999), CESA (1997) y L. Zamosc (1995).

- Hay que advertir, sin embargo, que sería un error en base a la información disponible identificar automáticamente mayores volúmenes de población indígena con mayor presencia de organizaciones de base. El propio Zamosc demostró cómo las OPG de las áreas mestizas superan numéricamente a las propiamente indígenas en una proporción de tres a dos, a excepción de las provincias de Chimborazo y Cañar (1995, 47). Sí que se puede establecer, empero, una cierta correspondencia entre predominio de población indígena y mayor densidad organizativa en lo que a OSG se refiere. Como señala L. Martínez (1998, 57-58) a partir de los datos de Zamosc, contra un marcado predominio de la población mestiza en seis provincias (Carchi, Pichincha, Tungurahua, Bolívar, Azuay y Loja), en una sola (Imbabura) existiría un cierto equilibrio de casi al 50%, mientras que las API son más importantes, demográficamente hablando, en sólo tres: Cotopaxi (con el 53,1% de su población rural en API), Chimborazo (con el 66,3%) y Cañar (con el 55,3%). Pues bien, son precisamente esas tres entidades las que, a tenor de los datos del cuadro 4.3, aglutinando el 46,61% de la población india, acaparan el 54,6% de las organizaciones de segundo grado andinas.

Cuadro 4.4. Distribución cantonal de la muestra de ONGD, del volumen de la población rural en API y de la dimensión de la pobreza y la indigencia ordenadas en función de la concentración de ONGD / Segunda mitad de los años noventa

CONCENTRACIÓN DE ONGD	PROVINCIAS	CANTONES	% ONGD	Población rural en API (miles)	Población rural (en miles)		Porcentaje de hogares rurales	
					Pobre	Indg.	Pobre	Indg.
ALTA (más del 6%)	CHIMBORAZO	Riobamba	20,0	58,3	58,6	31,2	84,5	45,0
	BOLÍVAR	Guaranda	11,8	34,1	48,2	29,3	86,7	52,7
	CHIMBORAZO	Colta	10,6	44,1	42,2	27,3	88,7	57,4
	IMBABURA	Otavalo	10,0	32,0	30,5	21,2	87,8	61,0
	AZUAY	Cuenca	9,4	46,8	109,5	46,8	80,5	34,4
	CHIMBORAZO	Guamote	8,8	26,0	25,0	19,1	89,3	68,3
	PICHINCHA	Cayambe	8,8	27,4	26,2	16,6	87,8	55,8
	CHIMBORAZO	Alausí	8,2	22,5	35,9	23,3	83,1	53,9
	LOJA	Loja	8,2	4,1	41,2	19,9	82,1	39,6
	CANAR	Cañar	7,6	48,2	48,4	30,4	89,0	55,9
	CHIMBORAZO	Guano	7,6	0,0	26,0	12,6	85,2	41,4
	AZUAY	Gualaceo	6,5	11,0	28,3	12,2	77,1	33,2
	COTOPAXI	Latacunga	6,5	46,4	81,1	42,7	84,3	44,4
	MODERADA (4-6%)	TUNGURAHUA	Ambato	5,9	58,2	78,7	32,9	75,9
AZUAY		Paute	5,3	1,9	26,8	11,1	75,3	31,2
AZUAY		Sigsig	5,3	5,5	17,9	7,7	71,3	30,7
CARCHI		Tulcán	5,3	0,0	27,3	14,2	83,7	43,6
CANAR		Azogues	4,7	9,3	38,2	17,1	79,9	35,8
CHIMBORAZO		Chunchi	4,7	5,2	10,9	5,8	80,7	43,3
CHIMBORAZO		Penipe	4,7	0,0	5,4	2,3	75,6	32,5
IMBABURA		Cotacachi	4,7	14,7	24,8	17,6	91,0	64,7
IMBABURA		Ibarra	4,1	9,6	31,6	17,1	82,1	44,4
BAJA (1-4%)		AZUAY	Nabón	3,5	6,5	15,3	9,1	85,9
	CHIMBORAZO	Chambo	3,5	6,4	7,0	3,4	74,1	35,3
	LOJA	Gonzanamá	2,9	0,0	14,5	8,7	83,9	50,3
	LOJA	Paltas	2,9	0,0	25,4	16,6	90,2	58,9
	LOJA	Saraguro	2,9	10,0	22,9	13,0	84,8	48,2
	LOJA	Zapotillo	2,9	0,0	8,9	5,6	87,3	54,6
	PICHINCHA	Pedro Moncayo	2,9	3,2	12,2	6,3	77,6	40,1
	COTOPAXI	Salcedo	2,3	25,8	31,9	15,4	84,5	40,7
	LOJA	Celica	2,3	0,0	11,6	7,0	81,4	48,8
	LOJA	Espindola	2,3	0,0	16,9	12,5	92,8	68,5
	LOJA	Macará	2,3	0,0	6,5	4,3	90,7	59,1
	LOJA	Puyango	2,3	0,0	13,9	8,3	82,7	49,6
	LOJA	Sozoranga	2,3	0,0	8,8	5,9	90,6	60,3
	BOLÍVAR	Chillanes	1,8	0,0	17,9	10,6	86,1	51,1
	CARCHI	Espejo	1,8	0,0	9,5	4,2	71,8	31,7
	CHIMBORAZO	Pallatanga	1,8	0,0	8,0	4,8	83,8	50,8
	COTOPAXI	Pujilí	1,8	32,4	40,7	25,7	88,0	55,5
	COTOPAXI	Saquisilí	1,8	7,3	9,7	5,1	75,7	39,9
	LOJA	Calvas	1,8	0,0	17,9	11,7	92,9	60,9
	LOJA	Catamayo	1,8	0,0	7,8	4,2	87,5	46,7
	TUNGURAHUA	Pelileo	1,8	8,7	25,7	10,6	81,0	33,5
	AZUAY	Santa Isabel	1,2	0,0	14,0	7,5	81,1	43,4
	BOLÍVAR	Chimbo	1,2	0,0	11,7	5,6	75,1	35,7
	BOLÍVAR	Echeandía	1,2	0,0	7,4	3,7	75,8	38,1
	BOLÍVAR	San Miguel	1,2	0,0	21,2	11,4	75,7	40,7
	BOLÍVAR	Caluma	1,2	0,0	7,6	3,6	77,6	36,9
	CANAR	Biblián	1,2	16,5	16,4	7,1	73,6	31,6
	COTOPAXI	La Maná	1,2	0,0	10,4	5,7	88,1	48,3
	LOJA	Chaguarpampa	1,2	0,0	8,3	4,8	85,1	48,6
	PICHINCHA	Mejía	1,2	0,0	26,7	11,1	71,7	29,8

Sigue...

Continuación...

CONCENTRACIÓN DE ONGD	PROVINCIAS	CANTONES	% ONGD	Población rural en API (miles)	Población rural (en miles)		Porcentaje de hogares rurales	
					Pobre	Indg.	Pobre	Indg.
BAJA (1-4%)	PICHINCHA	Rumiñahui	1,2	2,1	6,3	2,4	73,7	27,6
	TUNGURAHUA	Píllaro	1,2	10,8	23,5	10,1	83,4	35,8
MUY BAJA (menos del 1%)	AZUAY	Girón	0,6	0,0	10,5	5,0	79,8	38,1
	AZUAY	Pucará	0,6	0,0	12,9	7,1	77,7	42,9
	CANAR	La Troncal	0,6	0,0	8,2	4,3	84,0	44,3
	CARCHI	Bolívar	0,6	0,0	12,0	5,5	79,7	36,7
	CARCHI	Mira	0,6	0,0	11,2	5,9	79,8	41,8
	CARCHI	Montúfar	0,6	0,0	15,3	8,3	87,7	47,6
	IMBABURA	Antonio Ante	0,6	6,1	10,4	4,9	78,0	37,0
	IMBABURA	Pimampiro	0,6	2,3	12,0	6,2	78,3	40,6
	LOJA	Pindal	0,6	0,0	6,6	4,5	89,3	61,1
	LOJA	Quilanga	0,6	0,0	4,9	3,2	87,4	56,8
	TUNGURAHUA	Baños	0,6	0,0	4,5	1,7	76,8	28,5
	AZUAY	San Fernando		0,0	3,2	1,2	75,1	27,2
	COTOPAXI	Pangua		0,0	14,2	8,0	84,5	47,6
	IMBABURA	Urcuqui		2,6	11,3	6,2	82,7	45,2
	TUNGURAHUA	Cevallos		0,0	4,0	1,1	66,8	18,6
	TUNGURAHUA	Mocha		0,0	4,9	1,6	76,4	25,1
	TUNGURAHUA	Patate		1,5	7,7	3,5	75,0	34,2
TUNGURAHUA	Quero		0,0	13,3	6,2	83,4	38,6	
TUNGURAHUA	Tisaleo		0,0	7,2	2,5	78,7	26,7	

Fuente: Elaborado a partir de Fundación Alternativa (1999), Zamosc (1995), ODEPLAN (1999) y PNUD (1999).

**Cuadro 4.5. Resumen estadístico de los diez cantones serranos caracterizados por una alta concentración de ONGD y de población rural ubicada en API**

Cantones	% ONGD	Alta densidad de OSG	Población API (miles)	Pobl. API (% total cantón)	Pobl. API (% total sierra)	Población pobre (%)
Riobamba (Chimb.)	20,0	Sí	58,3	84,1	7,8	84,5
Guaranda (Bol.)	11,8	Sin datos	34,1	61,3	4,6	86,7
Colta (Chimb.)	10,6	Sí	44,1	97,1	5,9	88,7
Otavalo (Imb.)	10,0	Sí	32,0	92,2	4,3	87,8
Cuenca (Az.)	9,4	Sin datos	46,8	34,4	6,3	80,5
Cayambe (Pich.)	8,8	Moderada	27,4	91,0	3,7	87,8
Guamote (Chimb.)	8,8	Sí	26,0	100,0	3,5	89,3
Alausí (Chimb.)	8,2	Sí	22,5	52,1	3,0	83,1
Cañar (Cañar)	7,6	Sin datos	48,2	88,4	6,4	89,0
Latacunga (Cot.)	6,5	Sí	46,4	52,0	6,2	84,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Fundación Alternativa (1999), ODEPLAN (1999), PNUD (1999) Coronel (1998) y L. Zamosc (1995).

En cualquier caso, conviene tomar los datos provinciales con cautela, puesto que en muchos casos la aparente homogeneidad de esas macromagnitudes esconde una heterogeneidad interna extraordinariamente grande, tal como pone de manifiesto una vez más el procesamiento desagregado de las cifras a nivel cantonal. Para trabajar esos datos y analizar con mayor sutileza la correlación existente entre la concentración territorial de ONGD y la presencia de mayores

volúmenes poblacionales en API, hemos procedido metodológicamente clasificando en el cuadro 4.4 a los municipios serranos, en primer lugar, en cuatro grandes categorías: cantones con una alta concentración de ONGD (aquellos en cuyo territorio opera más de un 6% del total de las organizaciones de la muestra); cantones con una moderada concentración de ONGD (aquellos donde interviene entre el 4 y el 6% de esas instituciones); cantones con una baja concentración de ONGD (entre el 1 y el 4%); y cantones con una muy baja concentración de ONGD (menos del 1%). En segundo lugar, y teniendo en cuenta que lo que realmente nos interesa es dilucidar a qué obedece la mayor o menor dispersión y, concretamente, si ésta tiene que ver con el volumen de población indígena, hemos centrado la atención en los extremos superior e inferior de la escala (municipios con una concentración alta por una parte y con una concentración muy baja por la otra) y los hemos comparado con los datos aportados por L. Zamosc sobre la magnitud demográfica de las áreas predominantemente indígenas de los cantones de la sierra.

Los resultados obtenidos son harto reveladores y vienen a confirmar, obviamente con mucha más precisión, las tendencias apuntadas al principio. Se constata fehacientemente, de entrada, la existencia de una relación directa entre la concentración espacial de importantes contingentes de población india y la preferencia por parte de las ONGD para concretar preferentemente allí sus proyectos de desarrollo (mapas 2 y 3). Es remarcable en este sentido el hecho de que, de los trece cantones caracterizados por una alta confluencia de ONGD, diez figuren también entre los trece primeros en cuanto a población rural que habita en API: nos referimos a Riobamba (Chimborazo), Guaranda (Bolívar), Colta (Chimborazo), Otavalo (Imbabura), Cuenca (Azuay), Cayambe (Pichincha), Guamate (Chimborazo), Alausí (Chimborazo), Cañar (Cañar) y Latacunga (Cotopaxi). Esto supone una correlación del orden del 76,9%. Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que del cuadro 4.5 se desprende que en esos diez cantones –que, insistimos en ello, representan la máxima concentración de intervenciones de organizaciones no gubernamentales en el medio rural andino– se concentra también más de la mitad de la totalidad de la población radicada en zonas predominantemente indígenas (concretamente el 51,7%); un indicador más de hasta qué punto es importante para esas organizaciones tomar a la población indígena como sujeto prioritario de sus acciones en pro del desarrollo rural<sup>15</sup>. En el otro extremo, nos encontramos con una situación estructural-

15. Para reforzar más si cabe la tesis de la relación existente entre mayor porcentaje de población indígena, concentración de ONGD y mayor densidad organizativa a nivel de OSG, en el cuadro 4.5 hemos adjuntado una columna (la tercera) en la cual, simplemente, apuntamos (en caso de disponer de información) si el cantón en cuestión es de los que cuenta con más de tres organizaciones de segundo grado activas en el municipio; cifra esta que nos ha parecido suficiente para hablar de una elevada densidad organizativa (de los 54 cantones con información sobre OSG que aparecen en el cuadro 4.2, sólo en 13 –el 24%– se supera esa cifra). Obsérvese cómo, salvo los cantones pertenecientes a Bolívar, Azuay y Cañar (y por lo tanto sin datos desagregados), todos los demás entran en esa categoría.

mente similar, pero a la inversa. Resulta que de los 19 cantones caracterizados por una muy baja concentración de ONGD (cuadro 4.4), 15 también se ubican entre los 19 puestos de cola en lo que a magnitud de sus API se refiere; una correlación, en suma, del 78,9%.

### Sobre la correlación entre ONGD y la pobreza e indigencia

El cuadro 4.6 reproduce sistematizados por provincias los datos que aportan las últimas y más exhaustivas mediciones de la pobreza en el medio rural ecuatoriano: la aparecida en *La geografía de la pobreza en el Ecuador* (1996) y las publicadas tres años después bajo los auspicios de ODEPLAN (1999) y el PNUD (1999). Como apuntamos más arriba, la diferencia entre ellas radica en que para elaborar las segundas se proyectaron los resultados de la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 1995 al Censo de 1990, mientras que en el primer trabajo se había utilizado la elaborada en 1994. Advertíamos también que, a pesar del lapso real de sólo un año entre ambas mediciones, salta a la vista la desproporción entre unos datos y otros, oscilantes entre el incremento para 1999 del 2,3% en la provincia de Loja y el del 13,9% en el Azuay<sup>16</sup>. Más impresionante es, con todo, la diferencia apreciable en la indigencia: entre un aumento del 17,6% en Carchi y otro del 26,7% en Cañar<sup>17</sup>.

Varias son, en nuestra opinión, las razones que explican semejante disparidad con únicamente un año de paréntesis en la elaboración de las tablas de base. En primer lugar, la propia naturaleza diferente de los correspondientes registros estadísticos. La mayor cobertura de la *Encuesta* de 1995, por una parte<sup>18</sup>, unida al hecho de que en ésta se tomara al consumo como variable a medir “por considerarlo más estable y confiable que el ingreso, frecuentemente afectado por

16. Obsérvese cómo las estimaciones pasan de un 64,9% de hogares rurales pobres en Azuay (1996) a un 78,8% (1999); de un 75,5% en Bolívar (1996) a un 81,7% (1999); de un 71,1% en Cañar (1996) a un 82,8%; de un 78,5% en Carchi (1996) a un 81,5% (1999); de un 80,6% en Chimborazo (1996) a un 84,8% (1999); de un 80% en Cotopaxi (1996) a un 84,8% (1999); de un 78,5% en Imbabura (1996) a un 84,5% (1999); de un 84,2% en Loja a un 86,5% (1999); de un 69,6% en Pichincha (1996) a un 78,1% (1999); y de un 69,1% en Tungurahua (1996) a un 78% (1999).
17. La magnitud y el alcance de la indigencia —es decir, de aquellos hogares rurales que simple y llanamente consumen por debajo del equivalente al costo de una canasta básica de alimentos— es escalofriante en las tablas aportadas en los informes de ODEPLAN y el PNUD, pasando del 13% al 35,6% (+22,6%) en Azuay, del 19,8 al 46,3 en Bolívar (+26,2%), del 17,1% al 43,8% (+26,7%) en Cañar, del 23,6% al 41,2% en Carchi (+17,6%), del 24,9% al 50,3% en Chimborazo (+25,4%), del 23,6% al 46,3% en Cotopaxi (+22,7%), del 27,3% al 51,3% en Imbabura (+24%), del 31,6% al 52% en Loja (+20,4%), del 16,1% al 39,8% en Pichincha (+23,7%), y del 12,4% al 32,3% en Tungurahua (+19,9%).
18. “Se ha replicado el estudio [de 1996] empleando la ECV [*Encuesta de Condiciones de Vida*] de 1995 porque esta última tiene una cobertura completa de las áreas rurales, a diferencia de la de 1994, que cubrió únicamente las zonas rurales amenazadas” (ODEPLAN 1999, 62).

subregistro en las encuestas” (PNUD 1999, 37), ha redundado en una cuantificación quizás más precisa que ha facilitado visibilizar de un modo más fehaciente el dramático alcance real de la pobreza extrema en el país. No hay que olvidar, además, la profundización de la crisis económica en la que se sumió el Ecuador prácticamente desde el estallido de la guerra nunca declarada con el Perú en 1995; crisis que ha conducido a la improvisación de uno de los intentos de ajuste más drásticos y descabellados del continente —vía dolarización de la economía nacional— y que ahonda día a día más y más el abismo de la exclusión y la miseria<sup>19</sup>.

Con respecto a la relación entre ONGD y volumen en términos absolutos de la pobreza (en aproximación al número de pobres), el cuadro 4.6 revela una correspondencia directa sólo en dos casos (en Bolívar, que ocupa el séptimo lugar en ambas clasificaciones, y en Carchi, novena provincia en términos de concentración de ONG y también en habitantes pobres). Para Chimborazo y Cotopaxi la conexión resulta asimismo bastante evidente: primera en ONGD y segunda en pobreza, Chimborazo; quinta en ONGD y cuarta en pobreza, Cotopaxi. En las seis provincias restantes, sin embargo, la relación es totalmente aleatoria. Así observamos cómo en Imbabura el segundo puesto que la entidad ocupa en cuanto a las preferencias de las ONGD no se corresponde con el sexto en que se ubica en términos de monto total de pobres rurales. Algo similar a lo que ocurre con Pichincha (tercer y décimo lugar, respectivamente), Azuay (cuarto y primero), Loja (sexto y tercero), Tungurahua (octavo y quinto) y Cañar (décimo y octavo). Esto sugiere, en suma, que a nivel provincial no parece que exista ningún tipo de correlación evidente entre mayor afluencia de ONGD y mayor persistencia de la pobreza en números absolutos: es significativo que las únicas dos provincias donde tal correlación se da a pies juntillas (Bolívar y Carchi) sean precisamente de las menos representativas en ambas magnitudes. Otra cosa es, sin embargo, cuando prestamos atención a los datos cantonales y distinguimos analíticamente entre los términos absolutos y los relativos.

Atendiendo a la incidencia de la pobreza y la indigencia (términos relativos) y a su profundidad (“brecha” en lenguaje técnico) a escala municipal (cuadro 4.7), cabe verificar que ambas están amplísimamente distribuidas por todas las áreas rurales de la sierra, no pudiéndose detectar una correlación clara, por

19. En el propio informe del PNUD se reconoce que, en la segunda mitad de los noventa, “la economía y la sociedad ecuatorianas han sido golpeadas por distintos factores adversos, principalmente el fenómeno de El Niño, cuya intensidad superó los previos registros históricos, provocando graves inundaciones y destrucción en la Costa; la dramática caída de los precios del petróleo, y, posteriormente, la crisis financiera internacional” (1999, 41). Y las expectativas son, por supuesto, de un empeoramiento en el medio plazo. Al menos hacia ahí apunta el ascenso de la inflación interanual a más del 100% (datos de mayo de 2000), en pleno proceso de dolarización; la caída en el consumo alimentario (en calidad y en cantidad) de la mayor parte de la población; y la disminución en el acceso a los servicios de salud y educación constatados entre 1998 y 1999 por los primeros sondeos estadísticos (ver PNUD 1999, 46-47).

ejemplo, entre mayor o menor presencia de población indígena y mayor o menor extensión de la pobreza e indigencia. Y es que, a pesar de que la literatura especializada ha puesto reiteradamente de manifiesto cómo, en general, se constata una relación estrecha entre población indígena y pobreza, algunos autores han comenzado a llamar la atención sobre el hecho de que “la pobreza no está necesariamente asociada a la condición indígena sino también a otros factores, como el de la ruralidad” (Sánchez-Parga 1996, 67)<sup>20</sup>. En esta línea argumental observamos de qué manera los porcentajes ponen de manifiesto cómo, en efecto, es posible encontrar cantones con una presencia de población indígena prácticamente nula o marginal caracterizados sin embargo por unas magnitudes importantísimas de pobres rurales (y algunos cantones lojanos como los de Paltas, Espíndola, Calvas, Sozoranga o Macará, con más del 90% de su población rural pobre y con tasas de indigencia de entre el 59 y el 68% así lo atestiguan). De alguna manera, la imagen que destilan las cifras es la de unos espacios rurales en los que, desgraciadamente, parece que la pobreza se distribuya porcentualmente de un modo bastante “equitativo” y en proporciones realmente alarmantes en la mayor parte de los casos: 44 cantones con más del 80% de su población rural pobre, otros 28 con porcentajes oscilantes entre el 70 y el 80%, y el resto (sólo uno, Cevallos, en Tungurahua) con magnitudes cercanas al 67% (cuadro 4.7).

Continuando con la lectura en términos relativos, no deja de sorprender, por ejemplo, que el cantón que concentra el 20% del total de la presencia de ONGD en el medio rural (Riobamba) se ubique, en la clasificación de mayor a menor porcentaje de población cantonal pobre, en el número 25º de la lista; que el segundo (Guaranda) aparezca en el 19º; que el tercero (Colta) lo haga en el 10º; y que el cuarto (Otavalo) ocupe el 13º puesto. Téngase en cuenta que estos cuatro cantones representan aquellas partes de la sierra caracterizadas realmente por una muy alta concentración de ONGD (entre el 10 y el 20% del total); que solamente en ellos se aglutina el 22,6% de la población indígena serrana (lo que los convierte, como veremos, en muy apetecibles desde la óptica de los intereses de muchas ONG); pero que realmente no son los que registran los tantos por cien más elevados en pobreza e indigencia. En las antípodas, los mencionados cantones lojanos donde, a pesar del avance de la miseria, la presencia de ONG no pasa, en el mejor de los casos, de representar entre el 2,3 y el 2,9% del total de la muestra.

---

20. Es más, entre la población indígena se han dado en los últimos decenios importantes procesos de diferenciación interna, procesos que “permiten distinguir grupos que o bien no son pobres, o bien no son necesaria y completamente caracterizables por los indicadores convencionales para la medición de la pobreza” (Ibídem).

**Cuadro 4.6. Concentración provincial de las ONGD de la muestra y aproximación al volumen (en miles) de la población rural pobre e indigente y a su alcance en términos de porcentaje de hogares afectados / Años noventa**

PROVINCIA	% ONGD	MAPA POBREZA 1996				ODEPLAN / PNUD 1999			
		Pobres (miles) (2)	% hogares pobreza	Indigen-tes miles (2)	% hogares indigen-tes	Pobres (miles) (2)	% hogares pobreza	Indigen-tes miles (2)	% hogares indigen-tes
Azuay	14,1	196,3	64,9	39,3	13,0	238,4	78,8	107,7	35,6
Bolívar	9,4	105,5	75,5	27,7	19,8	114,0	81,7	64,3	46,0
Cañar	7,1	94,1	71,1	23,0	17,1	111,2	82,8	58,9	43,8
Carchi	7,7	72,5	78,5	21,8	23,6	75,3	81,5	38,1	41,2
Chimborazo	32,9	208,2	80,6	64,2	24,9	219,0	84,8	129,9	50,3
Cotopaxi	10,0	177,0	80,0	52,2	23,6	187,9	84,8	102,5	46,3
Imbabura	15,3	112,0	78,5	38,9	27,3	120,5	84,5	73,2	51,3
Loja	10,0	210,6	84,2	79,1	31,6	216,3	86,5	130,0	52,0
Pichincha (1)	14,7	61,8	69,6	14,8	16,1	71,4	78,1	36,4	39,8
Tungurahua	8,2	150,2	69,1	26,9	12,4	169,6	78,0	70,2	32,3

**Notas:**

1. Hemos excluido el cantón Quito y los nuevos cantones de Pichincha escindidos del de Quito y ubicados en el subtrópico. Por lo mismo, hemos prescindido también del cantón de Santo Domingo de los Colorados.
2. El total de población pobre e indigente ha sido calculado (en miles) proyectando los % de ODEPLAN / PNUD a los datos censales de 1990. Eso significa que únicamente son útiles para ordenar las provincias en orden al volumen total de pobres e indigentes. Ese procedimiento, que no es que sea muy ortodoxo, es la única alternativa que nos quedaba para poder tener un indicativo de la magnitud de la pobreza e indigencia en números absolutos. El problema deriva de que, en las fuentes utilizadas, el % de pobres e indigentes se ha calculado sobre la base de las encuestas de condiciones de vida, elaboradas a partir de los hogares y no de los habitantes. En base a ello, las columnas de los % se refieren a hogares, mientras que las de los números absolutos constituyen una aproximación indirecta a la población total.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fundación Alternativa (1999); C. Larrea, J. Andrade, W. Brborich, D. Jarrín, y C. Reed (1996); ODEPLAN (1999); y PNUD (1999).

Las consideraciones anteriores, con todo, deben ser cotejadas con la lectura de los datos en términos absolutos. A tal fin, y para visualizar mejor los principales resultados, presentamos en el cuadro 4.8 el resumen de las correlaciones que pueden establecerse, en los cantones andinos más emblemáticos, entre confluencia de ONGD y volumen de población en API por una parte y entre magnitud de la pobreza y población total por la otra. Hemos seleccionado para ello los trece municipios que en el cuadro 4.4 aparecían como caracterizados por una alta concentración de ONGD y, a modo de contrapunto, los diecinueve que contaban con una presencia nula o casi testimonial de ese tipo de instituciones. Todos esos cantones aparecen numerados en función del puesto en que están en el listado de más a menos presencia de ONGD. En las columnas siguientes hemos consignado, basándonos en los datos base de los cuadros 4.4 y 4.7, el lugar que cada uno ocupa –en orden descendiente– atendiendo a los volúmenes absolutos en su momento calculados de habitantes ubicados en áreas predominantemente indígenas, de pobres rurales y de población rural total.



Cuadro 4.7. Distribución cantonal de la población rural (1990) y de la incidencia y brecha de la pobreza e indigencia según las estimaciones del PNUD (1999)

Provincia	Cantón (1)	Población Rural (miles 1990)	ESTIMACIONES DE INFOPLAN / PNUD 1999					
			Población pobre (2)	Incidencia pobreza	Brecha pobreza (3)	Población indigente (2)	Incidencia indigencia	Brecha indigenc.
AZUAY	Cuenca	136,0	109,5	80,5	35,1	46,8	34,4	10,1
	Girón	13,2	10,5	79,8	37,3	5,0	38,1	12,4
	Gualaceo	36,7	28,3	77,1	36,0	12,2	33,2	10,5
	Nabón	17,8	15,3	85,9	46,8	9,1	51,1	19,8
	Paute	35,6	26,8	75,3	32,6	11,1	31,2	9,3
	Pucará	16,6	12,9	77,7	38,6	7,1	42,9	15,4
	San Fernando	4,3	3,2	75,1	30,8	1,2	27,2	8,3
	Santa Isabel	17,2	14,0	81,1	40,0	7,5	43,4	14,6
Sigsig	25,1	17,9	71,3	31,0	7,7	30,7	8,5	
BOLÍVAR	Guaranda	55,6	48,2	86,7	46,5	29,3	52,7	20,2
	Chillanes	20,8	17,9	86,1	45,0	10,6	51,1	18,1
	Chimbo	15,6	11,7	75,1	34,4	5,6	35,7	12,2
	Echeandía	9,8	7,4	75,8	35,9	3,7	38,1	12,4
	San Miguel	28,0	21,2	75,7	37,5	11,4	40,7	14,3
	Caluma	9,8	7,6	77,6	35,9	3,6	36,9	11,6
CANAR	Azogues	47,8	38,2	79,9	37,4	17,1	35,8	11,8
	Biblián	22,3	16,4	73,6	31,8	7,1	31,6	9,2
	Cañar	54,4	48,4	89,0	49,4	30,4	55,9	22,0
	La Troncal	9,8	8,2	84,0	40,3	4,3	44,3	14,8
CARCHI	Tulcán	32,6	27,3	83,7	42,1	14,2	43,6	15,6
	Bolívar	15,1	12,0	79,7	36,0	5,5	36,7	11,0
	Espejo	13,2	9,5	71,8	31,3	4,2	31,7	9,6
	Mira	14,0	11,2	79,8	38,9	5,9	41,8	14,0
	Montúfar	17,5	15,3	87,7	43,4	8,3	47,6	15,7
CHIM-BORAZO	Riobamba	69,3	58,6	84,5	41,7	31,2	45,0	15,4
	Alausí	43,2	35,9	83,1	50,9	23,3	53,9	24,5
	Colta	47,6	42,2	88,7	49,1	27,3	57,4	22,3
	Chambo	9,5	7,0	74,1	33,9	3,4	35,3	10,4
	Chunchi	13,5	10,9	80,7	40,0	5,8	43,3	14,9
	Guamote	28,0	25,0	89,3	55,9	19,1	68,3	31,1
	Guano	30,5	26,0	85,2	39,6	12,6	41,4	12,3
	Pallatanga	9,5	8,0	83,8	44,9	4,8	50,8	19,2
Penipe	7,1	5,4	75,6	33,2	2,3	32,5	9,8	
COTOPAXI	Latacunga	96,2	81,1	84,3	38,8	42,7	44,4	12,6
	La Maná	11,8	10,4	88,1	43,7	5,7	48,3	16,3
	Pangua	16,8	14,2	84,5	43,7	8,0	47,6	17,2
	Pujilí	46,2	40,7	88,0	48,4	25,7	55,5	22,4
	Salcedo	12,8	9,7	75,7	37,2	5,1	39,9	13,9
	Saquisilí	37,7	31,9	84,5	39,5	15,4	40,7	13,1
IMBABURA	Ibarra	38,5	31,6	82,1	41,0	17,1	44,4	15,9
	Antonio Ante	13,3	10,4	78,0	36,5	4,9	37,0	13,3
	Cotacachi	27,2	24,8	91,0	54,4	17,6	64,7	28,5
	Otavalo	34,7	30,5	87,8	51,5	21,2	61,0	26,1
	Pimampiro	15,3	12,0	78,3	37,7	6,2	40,6	13,4
	Úrcuquí	13,7	11,3	82,7	41,0	6,2	45,2	15,5

Sigue...

Continuación...

Provincia	Cantón (1)	Población	ESTIMACIONES DE INFOPLAN / PNUD 1999					
		Rural (miles 1990)	Población pobre (2)	Inciden- cia po- breza	Brecha pobreza (3)	Población indigente (2)	Inciden- cia indi- gencia	Brecha indigenc.
LOJA	Loja	50,2	41,2	82,1	37,8	19,9	39,6	12,1
	Calvas	19,3	17,9	92,9	51,3	11,7	60,9	22,5
	Catamayo	8,9	7,8	87,5	44,0	4,2	46,7	17,0
	Celica	14,3	11,6	81,4	42,7	7,0	48,8	18,6
	Chaguarpampa	9,8	8,3	85,1	43,4	4,8	48,6	17,0
	Espíndola	18,2	16,9	92,8	55,6	12,5	68,5	28,0
	Gonzanama	17,3	14,5	83,9	43,5	8,7	50,3	17,9
	Macará	7,2	6,5	90,7	49,7	4,3	59,1	22,1
	Paltas	28,2	25,4	90,2	50,9	16,6	58,9	23,2
	Puyango	16,8	13,9	82,7	43,6	8,3	49,6	18,8
	Saraguro	27,0	22,9	84,8	43,4	13,0	48,2	17,4
	Sozoranga	9,7	8,8	90,6	50,9	5,9	60,3	23,7
	Zapotillo	10,2	8,9	87,3	47,9	5,6	54,6	21,7
	Pindal	7,4	6,6	89,3	51,6	4,5	61,1	25,0
	Quilanga	5,6	4,9	87,4	48,0	3,2	56,8	22,4
PICHIN- CHA (4)	Cayambe	29,8	26,2	87,8	48,3	16,6	55,8	21,6
	Mejía	37,3	26,7	71,7	30,7	11,1	29,8	9,1
	Pedro Moncayo	15,7	12,2	77,6	37,9	6,3	40,1	13,7
	Ruminahui	8,6	6,3	73,7	29,8	2,4	27,6	7,2
TUNGU- RAHUA	Ambato	103,6	78,7	75,9	32,7	32,9	31,8	9,6
	Baños	5,9	4,5	76,8	31,6	1,7	28,5	7,8
	Cevallos	6,0	4,0	66,8	23,9	1,1	18,6	4,1
	Mocha	6,4	4,9	76,4	30,3	1,6	25,1	7,3
	Patate	10,3	7,7	75,0	33,8	3,5	34,2	10,5
	Quero	16,0	13,3	83,4	37,5	6,2	38,6	11,0
	Pelileo	31,7	25,7	81,0	34,8	10,6	33,5	9,5
	Pillaro	28,2	23,5	83,4	36,3	10,1	35,8	9,9
Tisaleo	9,2	7,2	78,7	30,6	2,5	26,7	6,1	

Notas:

1. La división cantonal adoptada es la vigente en 1996 (ver nota 1 del cuadro 4.2). Hemos procedido, para los datos de ODEPLAN / PNUD, a recalcular los totales de población pobre e indigente, así como los %, agregando los datos de los cantones escindidos a los de sus antiguas cabeceras.
2. El total de población pobre e indigente ha sido calculada (en miles) proyectando los % de ODEPLAN / PNUD a los datos censales de 1990. Ver nota 2 del cuadro 4.6.
3. El concepto de *brecha de la pobreza y/o indigencia* alude al porcentaje de la línea de pobreza/indigencia que un hogar requiere para superar la pobreza/indigencia, y proporciona información sobre la extensión y profundidad de ambos fenómenos. La brecha fue determinada partiendo del consumo, proyectando al Censo de 1990 la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 1995.
4. Hemos excluido el cantón Quito y los nuevos cantones de Pichincha escindidos del de Quito y ubicados en el subtrópico. Por lo mismo, hemos prescindido también del cantón de Santo Domingo de los Colorados.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ODEPLAN (1999) y PNUD (1999).

¿Qué nos sugiere la lectura detenida del cuadro 4.8? Nos indica, para empezar, que de los trece cantones con mayor concentración de ONGD, diez están entre los primeros trece en lo que a la magnitud de sus API se refiere (cosa que ya habíamos podido constatar a partir de los cuadros 4.4 y 4.5); diez entre los quince primeros en presencia de pobres; y nueve entre los quince líderes en volumen total de población rural. La correlación más fuerte, como pusimos de manifiesto en el acápite anterior, es la que se da entre concentración de ONGD

y de API, aunque también es considerable entre población rural y pobreza y entre éstas dos y proporción de las áreas predominantemente indígenas, aunque esta última esté algo más atenuada. Vemos así una correspondencia muy intensa entre pobreza y población en prácticamente todos los cantones: el lugar ocupado por éstos en el listado de habitantes rurales suele coincidir —con una oscilación de entre uno y dos puestos (máximo de tres en Otavalo, Imbabura)— con el detentado en número de pobres. Todo y sin ser tan automática, el vínculo entre concentración de ONGD y población en API con volumen poblacional rural y pobreza es notorio en algunos cantones significativos de la sierra ecuatoriana: Riobamba (Chimborazo), por ejemplo, que ocupa el primer puesto en ONGD y en API, es el cuarto en cuanto a población rural total y pobre; Guaranda (Bolívar), quinto y sexto respectivamente en habitantes y en pobres rurales, es el séptimo en población indígena y el segundo en ONGD; Colta (Chimborazo), noveno cantón en peso demográfico y séptimo en pobreza, es sexto en API y tercero en intervenciones en desarrollo. Más interesante es el caso de Otavalo, municipio que a pesar de ser el 17<sup>a</sup> de la lista en función de la población y el 14<sup>a</sup> en orden al número de pobres, ocupa el cuarto puesto en las preferencias de las ONGD, una posición sin duda estrechamente vinculada a la circunstancia de que nos hallamos ante uno de los enclaves más paradigmáticos de la cultura quichua y que ocupa además una nada desdeñable novena posición atendiendo a la dimensión de sus áreas predominantemente indígenas. En la otra cara de la moneda están los municipios caracterizados por una baja concentración de ONGD. En ellos, o no hay población indígena, o si la hay (cantones de Antonio Ante, Urcuqui y Pimampiro en Imbabura y Patate en Tungurahua), ésta es ciertamente muy minoritaria<sup>21</sup>.

Conviene no olvidar, en otro orden de cosas, que el que estos cantones se ubiquen mayoritariamente en la mitad de cola en lo que al total absoluto de habitantes rurales y población pobre se refiere, no justifica ni explica en absoluto el “olvido” a que parecen estar condenados por parte de las instituciones de desarrollo. Atendiendo a las cifras consignadas en el cuadro 4.4, resulta que en los 19 municipios caracterizados por una presencia muy baja de ONGD (y que entre todos ellos sólo aglutinan al 5% de todas las intervenciones de ONGD de la muestra) se acumula sin embargo el 10,1% del total de los pobres y el 9,7% de los indigentes rurales serranos. Por el contrario, un solo cantón, Riobamba, cuenta con la presencia activa del 20% de las ONGD aún cuando su población rural pobre no represente más del 3,4% del total andino y la indigente el 3,5%. ¿A qué obedece, entonces, esa extraordinaria concentración de agentes de desarrollo si la magnitud de la exclusión y la pobreza, siendo razón necesaria, no es

---

21. Minoritaria en número total, pero relativamente importante en esos cuatro casos desde el punto de vista de la composición cantonal. En cualquier caso, salvo en Antonio Ante, donde sus 6.100 habitantes rurales que se ubican en API equivalen al 44,8% del total, en los otros tres el monto de estas áreas oscila entre 2.600 y 1.500 personas, representando del 17% al 22% de su población rural. Véase cuadro 4.2.

suficiente ni en términos absolutos ni mucho menos en términos relativos? A nuestro entender, la explicación pasa por los volúmenes de población indígena: mientras que sólo en Riobamba habita el 7,8% del total, en los diecinueve cantones aludidos apenas llega, entre todos, al 1,7%.

**Cuadro 4.8. Lugar que ocupan los cantones con una mayor y una menor concentración de ONGD en cuanto al volumen de sus API, a la magnitud de su población rural total y a la de la pobreza en números absolutos**

GRADO CONCENTRACIÓN ONGD	Nº	PROVINCIAS	CANTONES	Total Población API	Volumen De la Pobreza	Total Población Rural
ALTO (más del 6%)	1º	CHIMBORAZO	Riobamba	1º	4º	4º
	2º	BOLIVAR	Guaranda	7º	6º	5º
	3º	CHIMBORAZO	Colta	6º	7º	9º
	4º	IMBABURA	Otavalo	9º	14º	17º
	5º	AZUAY	Cuenca	4º	1º	1º
	6º	CHIMBORAZO	Guamote	11º	23º	24º
	7º	PICHINCHA	Cayambe	10º	19º	21º
	8º	CHIMBORAZO	Alausí	13º	11º	11º
	9º	LOJA	Loja	28º	8º	7º
	10º	CAÑAR	Cañar	3º	5º	6º
	11º	CHIMBORAZO	Guano	50º	20º	20º
	12º	AZUAY	Gualaceo	16º	15º	15º
	13º	COTOPAXI	Latacunga	5º	2º	3º
MUY BAJO (menos del 1%)	55º	AZUAY	Girón	---	49º	51º
	56º	AZUAY	Pucará	---	40º	39º
	57º	CANAR	La Troncal	---	57º	59º
	58º	CARCHI	Bolívar	---	42º	44º
	59º	CARCHI	Mira	---	47º	46º
	60º	CARCHI	Montúfar	---	33º	34º
	61º	IMBABURA	Antonio Ante	25º	50º	49º
	62º	IMBABURA	Pimampiro	31º	43º	43º
	63º	LOJA	Pindal	---	65º	66º
	64º	LOJA	Quilanga	---	70º	72º
	65º	TUNGURAHUA	Baños	---	71º	71º
	66º	AZUAY	San Fernando	---	73º	73º
	67º	COTOPAXI	Pangua	---	36º	37º
	68º	IMBABURA	Urcuqui	30º	46º	47º
	69º	TUNGURAHUA	Cevallos	---	72º	70º
	70º	TUNGURAHUA	Mocha	---	69º	69º
71º	TUNGURAHUA	Patate	34º	60º	54º	
72º	TUNGURAHUA	Quero	---	39º	40º	
73º	TUNGURAHUA	Tisaleo	---	63º	63º	

Fuente: Elaboración propia a partir de los cuadros 4.4 y 4.7.

## Algunas conclusiones provisionales

Llegados a este punto, y tras el espeso análisis cuantitativo precedente, se impone un alto en el camino para recapitular y orientar los capítulos que siguen. En base a ello nos parece oportuno explicitar cuál es nuestra tesis central, que muy bien podría resumirse en los siguientes términos: más allá de cualquier otro tipo de consideración –y, por supuesto, mucho más allá de la profundidad y el alcance de lo que convencionalmente se entiende en Occidente por pobreza– la indianidad es el elemento primordial que induce a los agentes externos de desarrollo (identificados en este trabajo mayoritariamente con las ONGD) a decidir concentrar sus intervenciones sobre el medio rural andino en unas áreas y no en otras. Las regiones priorizadas, sobre las que se concentra el grueso de sus actuaciones, son aquellas habitadas por contingentes más numerosos de población indígena. Y una vez dicho esto, hay que recalcar toda una serie de matizaciones a fin de evitar equívocos.

Se ha mencionado como un lugar común de los estudios sobre los Andes la coincidencia recurrente entre pobreza extrema e indigencia y población indígena; correlación cierta en términos generales pero matizable en el caso ecuatoriano. Si bien es cierto que, como apuntaba la *Encuesta de Condiciones de Vida* de 1995, la pobreza afectaba por aquel entonces en Ecuador al 73,2% de los hogares indios<sup>22</sup> frente al 54,9% de los no indios, también es verdad que, simultáneamente, ese mismo documento indicaba que la pobreza rural total (esto es, la de todos los habitantes rurales, independientemente de su condición étnica), se elevaba al 75,8% (PNUD 1999, 44). Eso quiere decir, en suma, que la pobreza rural se distribuye por igual entre toda la población serrana. Obviamente, allí donde los volúmenes demográficos son mayores y/o donde también lo son los contingentes de población ubicada en áreas predominantemente indígenas, son asimismo más grandes las cifras absolutas –que no las relativas, conviene insistir en ello– de hogares pobres e indigentes. Por eso las ONGD tienden a concentrarse preferentemente en zonas más pobladas y con más pobres en números totales: porque suelen coincidir con las que albergan los mayores contingentes indígenas. Dicho así puede parecer excesivo, pero de ningún modo es explicable si no la concentración desmedida de proyectos de desarrollo rural en el Chimborazo profundo y la invisibilización paralela de las extensas, olvidadas, lejanas y no menos profundas áreas rurales donde, por ser calificada como no indígena la mayor parte de su población rural y no formar parte en consecuencia de “un sujeto político colectivo de interés”<sup>23</sup>, permanecen más al margen del beatífico paraíso de la cooperación para el desarrollo.

---

22. Un hogar fue clasificado en esta ocasión como indio si al menos un miembro de la familia declaró a los encuestadores hablar quichua o shuar (PNUD 1999, 44).

23. La expresión no es nuestra. Procede de un alto cargo de una ONGD ecuatoriana que opera preferentemente en la Amazonía. Esa fue su respuesta ante la pregunta del que suscribe de por qué centraban allí todos sus proyectos exclusivamente en población indígena cuando,

Del mismo modo en que la indianidad constituye un reclamo para la afluencia a una zona determinada de agencias de desarrollo, la presencia de éstas se ha ido convirtiendo en un acicate para la constitución y el desarrollo de no pocas organizaciones de segundo grado. No es que las ONGD operen en contextos caracterizados *a priori* por la existencia de un sólido andamiaje organizativo a ese nivel, sino más bien al contrario: la densidad en algunas regiones en lo que a OSG se refiere es una consecuencia directa de la política implementada por las instituciones de desarrollo (gubernamentales o no gubernamentales), y en ningún caso al revés. Y este extremo, que acaso le pudiera parecer extraño al lector neófito, tiene su lógica desde el punto de vista de las propias ONGD: estas instituciones, para poder operar sobre el medio rural e implementar sus proyectos en pos del éxito, necesitan tener como interlocutoras a instancias lo suficientemente amplias y representativas (en términos sociales locales) como para que el proyecto en cuestión tenga una mínima envergadura y, a la vez, lo suficientemente limitadas en su jurisdicción territorial como para garantizar la viabilidad de la iniciativa. Y ese marco lo ofrecen las OSG, como reconoce explícitamente el Banco Mundial a través del *Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indios y Negros del Ecuador*<sup>24</sup>: las organizaciones de segundo grado, en efecto, “contienen de manera inmediata, en su interior, a las comunas, los grupos y las familias, de modo que se puede trabajar con todas las expresiones de las sociedades indias (...) de manera directa”; “reúnen en su seno a la ‘clase política y técnica’ de los pueblos indios (...), que tienen experiencia en el manejo de proyectos de desarrollo”; “trabajan en un ámbito microregional, que es un espacio mayor al de la comuna, lo que permite un manejo más general, al mismo tiempo (que) es un espacio local manejable por la actual capacidad institucional de las organizaciones, en el que pueden realizarse amplias concertaciones” (Coronel 1998, 1)<sup>25</sup>.

---

desde todos los puntos de vista, por aquel entonces (julio de 1997) la más pauperizada y desorientada era la de colonos mestizos que había bajado al trópico. Los colonos, además, constituían la inmensa mayoría de la población.

24. El PRODEPINE es una iniciativa ideada desde el Banco Mundial que, con una duración en principio pensada para cuatro años (1998-2002), se ha convertido sin duda en la actuación más ambiciosa y mejor dotada presupuestariamente en materia de desarrollo rural en Ecuador. Más adelante tendremos ocasión de profundizar en la naturaleza y las características de ese programa que toma, como su propio nombre indica, a la etnicidad como parteaguas delimitador de su alcance y sus posibles beneficiarios. Ver *infra*, capítulo 6, “La apuesta del Banco Mundial: el PRODEPINE y el fortalecimiento organizativo”.
25. Por si esto fuera poco, el citado documento añade también que las OSG han demostrado con los años que, además de ser potenciales plataformas político-reivindicativas del mundo indígena, “pueden trabajar en aspectos productivos” (Ibídem), aspecto éste muy remarcable para aquellas ONGD poco interesadas en entrometerse en veleidades políticas, por aquello de que la cooperación para el desarrollo debe de ser eminentemente técnica y no implicarse donde no le compete. Pero esta es harina de otro costal: sobre ésta cuestión y sobre el problema realmente de fondo —¿por qué la etnicidad se ha ido convirtiendo, de los años ochenta en adelante, en el tema estrella para las ONG que trabajan en las áreas rurales de América Latina caracterizadas por la presencia de porcentajes importantes de población indígena?—, volveremos en otro momento.

Buena prueba de lo dicho anteriormente es la propia trayectoria de instituciones tan prestigiosas y tan comprometidas por décadas con el desarrollo rural como el *Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio* y la *Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas*. Una de las directrices que guiaron el devenir de estas dos grandes ONGD durante gran parte de su historia fue precisamente el fortalecimiento institucional. En el caso del FEPP, su preferencia de cara a trabajar con las OSG “existentes o con posibilidad de constituirse” (FEPP 1987, 33) y de enfatizar la labor de inducción hacia la consolidación de ese tipo de organizaciones como sujeto de desarrollo y, por ende y según la lógica del *Fondo*, de cambio social, es evidente al menos desde 1980. CESA, nacida con un perfil acaso más “técnico” que el FEPP, fue orientándose poco a poco en la misma dirección, de tal modo que, también en los ochenta y en paralelo al FEPP, “continuará fomentando las organizaciones populares (de segundo grado) e incorporará los elementos identitarios a la capacitación, justamente con el objetivo de reforzar la organización campesina” (CESA 1992, 60-61). Esa actitud de las ONGD hacia el mundo indígena —que en el caso del FEPP tuvimos ocasión de detallar en el capítulo anterior—, es perfectamente coherente entendiendo la perspectiva y las necesidades desde las que en última instancia trabajan: una perspectiva paternalista que parte del imperativo moral de *ayudar* a los indios a organizarse en entidades que vayan más allá de la comunidad local (presuponiendo así que estos son presa de una especie de incapacidad atávica para organizarse de modo eficiente y, por ello, de *desarrollarse* y de *modernizarse*); y la necesidad —esta sí ineludible— de contar con contrapartes de beneficiarios susceptibles, por su propia naturaleza organizativa, de convertirse en los nuevos sujetos de desarrollo emanados tras el convulso e inconcluso período de la reforma agraria y la lucha por la tierra de los decenios precedentes.

No hay que olvidar, por otra parte, lo eficientes que resultan muchas de esas OSG desde la óptica del mundo indígena. A tal efecto, es preceptivo retomar la cita de Hernán Carrasco con que iniciamos la presente discusión y recordar de qué manera ese autor se refería a la flexibilidad de las OSG y a su capacidad para atraer recursos externos como clave del papel que han ido asumiendo en el mundo del desarrollo rural; subrayando especialmente cómo en esa tarea muchas de ellas operan como verdaderos cacicazgos que, bajo el liderazgo de una minoría dirigente que se relaciona con el exterior en nombre de las bases, son portadoras de un fuerte discurso etnicista. Aquí, desde luego, nos aventuramos en un universo tremendamente complejo y heterogéneo —la casuística es tan amplia como número de organizaciones de segundo grado hay desparramadas por la sierra— que requiere todavía de mucha investigación microsocia que permita establecer consideraciones más o menos generalizables avaladas por datos empíricos y observaciones de campo. El sentido de los capítulos que siguen es, justamente, avanzar en esa dirección. Para ello hemos seleccionado varios estudios de caso (capítulo 6) ubicados mayoritariamente en Chimborazo, provincia cuya elección ha venido determinada por la fuerza de su historia re-

ciente y de todas las correlaciones constatadas en las páginas anteriores sobre su territorio<sup>26</sup>. Se impone revisar primero, no obstante, los procesos que han hecho de Chimborazo un espacio tan peculiar dentro de los Andes del Ecuador...

---

26. Añadimos como contrapunto un estudio de caso de la vecina provincia de Tungurahua: un caso –el de los salasacas– elegido en virtud de la poca fortaleza de su única organización de segundo grado y de la relación que sostenemos que se puede establecer allí entre dicha debilidad estructural y la escasísima presencia de agencias de desarrollo. Una situación, en suma, que será en las antípodas de lo constatable en Chimborazo y que permite dar matices distintos a las conclusiones extraídas.



## Capítulo 5

# Transformaciones estructurales y proceso organizativo en Chimborazo: continuidades y cambios, 1960-2000

Chimborazo ha sido el escenario donde se han ensayado desde los años cincuenta algunas de las políticas indigenistas más remarcables –y el caso de la Misión Andina del Ecuador es sin duda el más notable<sup>1</sup>–, por haber sido considerada en la literatura entonces al uso como uno de los grandes *nudos gordianos* del *atraso* y el *subdesarrollo* andinos. Por eso mismo –o quizás a pesar de ello– Chimborazo es, además, una provincia emblemática de lo que han sido las transformaciones estructurales de los últimos treinta años en el espacio rural serrano, desde la era de las reformas agrarias hasta la del desarrollo rural integral. Chimborazo cuenta, en tercer lugar, con un elevado porcentaje de población campesina pobre, aglutinando los contingentes más importantes de habitantes en áreas predominantemente indígenas del país. Es también en la actualidad la provincia con mayor presencia de ONGD en el medio rural y, por si esto fuera poco, es considerada por muchos como un modelo de capacidad organizativa de la población indígena, dada la enorme presencia en ella de organizaciones de base, de segundo y de tercer grado. Todas estas razones la convierten, y no es para menos, en un laboratorio privilegiado para estudiar sobre el terreno las relaciones que se han ido entretejiendo entre la etnicidad y los nuevos modelos de intervención sobre la sociedad rural.

### El proceso reformista en Chimborazo: balance general

El caso de la provincia de Chimborazo representa un ejemplo extremo del desarrollo de la reforma agraria ecuatoriana, habida cuenta que el régimen de hacienda allí imperante hasta los años sesenta había sido considerado en el ámbito de los estudios rurales como prototípico de uno de los modelos de explota-

---

1. Ver *supra*, capítulo 2.

ción más *atrasados* y *pre-capitalistas* del continente (CIDA 1965)<sup>2</sup>. Las peculiaridades de semejante escenario venían determinadas por la confluencia en él de una serie de circunstancias: se trataba de una de las zonas de la sierra donde la estructura de poder local había permanecido por más tiempo bajo control directo del sector terrateniente y donde, por ende, al inicio del proceso reformista existía mayor concentración de la propiedad (en 1964, por ejemplo, el 47,5% de la superficie estaba en manos de un 0,25% de explotaciones mayores de 500 hectáreas). Se estima que en aquel tiempo “la Iglesia, la Asistencia Pública y veinte familias aristocráticas de Riobamba eran dueñas de más del 80% de las tierras cultivables de la provincia” (Sylva 1986, 59)<sup>3</sup>.

A lo largo de las dos décadas anteriores a la Ley de Reforma Agraria de 1964, la clase terrateniente local ejercía un control absoluto sobre la fuerza de trabajo indígena, siendo las grandes haciendas perfectamente capaces de autorreproducirse sin requerir la presencia del capital como motor central de su funcionamiento<sup>4</sup>. De ahí la resistencia de la oligarquía, tras la expedición de la disposi-

- 
2. Obsérvese que, en el texto, hemos escrito *pre-capitalistas* y *atrasados* en cursiva. Ello obedece a que, sin querer entrar en el debate sobre lo más o menos afortunado de esa terminología, la respetamos en el caso de circunscribirse a citas textuales. Sí nos parece oportuno indicar, sin embargo, que todo y siendo evidente que esas haciendas serranas eran muy distintas de las *modernas* plantaciones costeñas, eso no significa *per se* que no fueran capitalistas, y mucho menos que fueran feudales. ¿Por qué continuar asimilando automáticamente el capitalismo agrario con un tipo específico y excluyente de relaciones de producción? ¿No es posible y más sensato considerar, en países como los andinos, que la economía capitalista refuncionalizase y se apropiase de determinadas formas de relaciones de producción de origen ciertamente pre-capitalista? De hecho, en el caso chimboracense, la clase terrateniente estaba, acaso desde la segunda mitad del siglo XIX, estrechamente ligada al desarrollo capitalista costeño, y respondía a los estímulos de aquél precisamente con el afianzamiento de esa estructura servil y la sobre-explotación de la fuerza de trabajo indígena.
  3. No hay que olvidar tampoco las particularidades físicas del territorio, que a menudo dificultan más que en otras provincias serranas la tecnificación y capitalización de los procesos productivos en extensas áreas (dada la magnitud de la inversión que ello supondría). En el marco donde operaban esas grandes haciendas, la topografía irregular, la presencia de unos terrenos arenosos proclives a la erosión y la abundancia de páramos, hacían complicado prescindir de contingentes elevados de mano de obra procedentes de formas de vinculación en precario con el latifundio. El relieve escabroso de la provincia, además, se acentúa por la presencia en las cordilleras oriental y occidental de los Andes de cuatro grandes macizos nevados (Tungurahua y Altares en la oriental, Carhuairazo y Chimborazo en la occidental). En esa parte del callejón interandino, pues, y “a pesar del hecho de que muchos de los suelos son de origen volcánico relativamente reciente, con buena permeabilidad y fertilidad natural, la topografía posee un severo apremio en la actividad agrícola” (Haney y Haney 1990, 154).
  4. En esa época, la forma en que los campesinos asediaban a la hacienda era a través de la reivindicación del pago de salarios atrasados. En efecto, señala Sylva, “aquellos campesinos ligados a la hacienda y que, en general, han recibido la influencia externa de las migraciones a la Costa o de los gremios sindicales urbanos y rurales (*Federación Ecuatoriana de Indios*, por ejemplo), presionan por la generación de un fondo de salarios pero sin proponerse atentar contra el equilibrio de su estrategia económica” (1986, 32). Eso significa que, dependiendo la reproducción campesina del acceso a la tierra de la hacienda, la reivindicación salarial buscaba que dichos emolumentos fueran abonados en forma de una ampliación del espacio

ción de 1964, a proceder a la entrega de huasipungos a los precaristas<sup>5</sup>, a diferencia de otras partes de la sierra; y de ahí también que su aplicación no pasara de la redistribución de extensiones pequeñas, equivalentes únicamente al 1,99% de la superficie agraria de la provincia. Esta primera tanda fue muy importante, sin embargo, por todos los procesos que desató: para unos terratenientes estimuló la capitalización de las partes de sus posesiones susceptibles de hacerlo y para otros supuso el inicio de la desintegración definitiva.

Pero no fue realmente hasta la expedición de la segunda Ley de Reforma Agraria (1973) cuando asistimos a la transformación y/o disolución final de la vieja estirpe oligárquica en Chimborazo. En la tesitura de un Estado fortalecido por la explotación petrolera y ante la presión de los movimientos campesinos y de otros sectores sociales en favor del reparto, a los señores de la tierra sólo les quedó optar por una alternativa radical: transformarse y capitalizarse o perecer como tales. Es muy interesante en este sentido el significado y el alcance que supuso la ruptura de la alianza secular entre la clase dominante rural y el aparato eclesiástico local; ruptura que se operó a finales de los sesenta, cuando Monseñor Leónidas Proaño decidió vincular su acción pastoral a los intereses del campesinado<sup>6</sup>. No en vano, con la entrega de dos grandes haciendas de la

---

usufructuado en la misma, erosionando así poco a poco el control monopólico de los terratenientes sobre el territorio. En aquel tiempo, la satisfacción de algunas de estas demandas era todavía posible “porque había suficiente cantidad de tierra disponible y el flujo de renta se mantenía estable debido al aumento de la demanda de productos por parte de la Costa, cuyo principal abastecedor era la provincia de Chimborazo” (Sylva 1986, 39).

5. El *huasipungo* era un tipo de relación en precario que se fundamentaba en la obtención de rentas por parte de los terratenientes a cambio de permitir el acceso al usufructo de un pedazo de tierra. Los huasipungueros, que aparte de la parcela asignada por el patrón disfrutaban del derecho al uso de los páramos, la leña y las acequias ubicadas en la hacienda, constituían la principal fuente de mano de obra de los grandes propietarios, pero no la única. Los *arrimados* o *apegados* eran amigos o parientes del huasipunguero que, en base a la prestación de trabajo ocasional en las tierras del patrón, adquirían el derecho de trabajar en el lote de aquél. Los *arrendatarios* y *subarrendatarios*, por su parte, tenían derecho a usufructuar un lote y otros beneficios previo pago de una renta al hacendado. En períodos de siembra y cosecha, cuando se requería más mano de obra, estos arrendatarios subarrendaban a agricultores de otras comunidades. Los *yanaperos* eran campesinos pertenecientes a comunidades ubicadas fuera de la hacienda. Tenían acceso a algunos beneficios a cambio de trabajar (sin recibir salario) tierras del terrateniente algunos días de la semana. Su reproducción social dependía más de su relación con la comunidad que de la mantenida con la hacienda. Por último, los *sittajeros* eran pequeños campesinos minifundistas vinculados a los latifundios que, debido a su necesidad de acceder a pastos, pagaban dinero en efectivo, jornales de trabajo o cabezas de ganado al hacendado.
6. Como vimos (*supra*, capítulos 1 y 3), la de Proaño es una figura descolante en la consolidación de un sector de la Iglesia ecuatoriana marcadamente indigenista. Su actividad se inscribía en sus comienzos (años cincuenta y sesenta) dentro de los parámetros de una evangelización ligada al *desarrollo comunitario*. Procedió, en primer lugar, a estimular la formación de cooperativas a partir de tierras eclesiásticas vendidas a los indios para pasar, a continuación, a tareas de alfabetización y formación (creación de escuelas radiofónicas, etc.). Durante los primeros años setenta, la movilización campesina en Chimborazo terminó de decantar a la

Curia –Zula y Tepeyac, que sumaban 24.000 hectáreas–, la Iglesia riobambeña dejó de ser uno de los más poderosos propietarios de Chimborazo, coadyuvando con ello la desarticulación progresiva de la tríada dominante en el sistema gamonal<sup>7</sup>. De hecho, si hasta 1974 la legislación reformista no tuvo mayor impacto sobre la estructura agraria, a partir de entonces, “y en la medida en que los grupos campesinos internos y externos a las haciendas activan notablemente sus demandas, va a derivar en cambios profundos” (Carrasco 1993, 33)<sup>8</sup>. Buena muestra de ello es que, sólo en el lapso comprendido entre 1975 y 1979, se iniciaran 676 trámites de afectación, adjudicándose 67.238 hectáreas, cifras que equivalen al 60% de los trámites realizados de 1975 a 1990 y al 55,9% del total de superficies entregadas al campesinado en la provincia desde 1964 hasta 1990 (Ibarra y Carrasco 1991).

**Cuadro 5.1. Superficie intervenida y adjudicada por el IERAC en Chimborazo, 1964-1988**

Cantón	HUASIPUNGO		DIFERENTES CAUSALES		TOTAL ADJUDICADO	
	hectáreas	%	hectáreas	%	hectáreas	%
Riobamba	563,1	5,8	4.877,4	4,2	5.440,5	4,4
Colta	2.370,0	24,5	26.318,4	22,9	28.688,4	23,0
Guamote	4.135,4	42,7	53.802,8	46,8	57.938,2	46,5
Guano	432,4	4,5	482,6	0,4	915,0	0,7
Alausí	1.260,4	13,0	27.936,1	24,3	29.196,5	23,4
Chunchi	923,2	9,5	1.588,9	1,4	2.512,1	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>9.684,5</b>	<b>100,0</b>	<b>115.006,2</b>	<b>100,0</b>	<b>124.690,7</b>	<b>100,0</b>

Fuente: CIACH-CESA (1989, 32).

Diócesis hacia el compromiso político explícito a favor del reparto agrario y del fortalecimiento organizativo del mundo indígena.

7. Tríada consolidada por la alianza interdependiente a nivel parroquial entre el terrateniente local, el cura párroco (respaldado secularmente por la Diócesis) y el teniente político (último tentáculo de la Administración del Estado en la sociedad rural).
8. A pesar de la declaración de Chimborazo como zona prioritaria para la aplicación de la reforma agraria de 1973 y de que el Estado delegara funcionarios progresistas a la jefatura provincial del IERAC, lo cierto es que la movilización campesina fue crucial para tirar adelante el proceso: aunque ésta “no tiene características de insurrección, ni se generaliza en toda la provincia, sí alcanza todas aquellas micro-regiones en donde la clase terrateniente monopoliza la propiedad de la tierra. Lo que ocurre es que no en todas partes logra niveles de ruptura (...), sino que muchos conflictos se solucionan por la vía de la coexistencia. (...) Durante esos años, una de las manifestaciones de la generalización de la lucha campesina contra el monopolio territorial es el elevado porcentaje de solicitudes de afectación que se tramitan en el IERAC recién a partir de 1973. De 60 haciendas intervenidas por dicha institución –total o parcialmente– durante un lapso de quince años (1964-1979), el 32% corresponde a las solicitudes de organizaciones demandantes que iniciaron los juicios respectivos una vez publicada la segunda ley. Además, aunque el proceso se hubiese iniciado en la década anterior, casi la totalidad de conflictos pendientes se resuelven hacia la mitad de los años setenta, en muchos casos por presión directa de los campesinos” (Sylva 1986, 151).

A los terratenientes se les presentaron tres alternativas en función de su situación de partida. En el caso de los rentistas que monopolizaban amplios territorios y que fundamentaban su eficiencia en el uso extensivo de la tierra y en la utilización masiva de mano de obra procedente de precaristas y de comunidades externas, la aplicación de la reforma significó su desaparición pura y dura. En las grandes propiedades donde se había combinado la especialización y capitalización en las partes susceptibles de ello (obviamente las más ricas) con la conservación de vastas superficies en explotación extensiva, la evolución fue bicéfala: una parte –la segunda– se fragmentó y se entregó a los campesinos, y la otra quedó en manos del propietario, quien procedió a la capitalización final de sus predios y pudo prescindir para siempre del mantenimiento de vínculos precarios con la fuerza de trabajo local. Se dio el caso también de algunas haciendas –y el ejemplo de Colta estudiado por Mark Thurner (1990 y 2000) nos parece emblemático de esta línea de evolución– que “llevaron adelante lo que podría parecer una transición ‘Junker’, para después encontrarse obstaculizadas por la resistencia campesina y por la movilización política y verse forzadas a una ‘vía campesina’ hacia la disolución” (Thurner 2000, 348).

El cuadro 5.1 presenta un primer balance del alcance global del proceso reformista en Chimborazo desde 1964 hasta finales de la década de los ochenta. En casi dos décadas y media fueron intervenidas por el IERAC 124.690,72 hectáreas (el 19,27% de la superficie total de la provincia), cifra aparentemente elevada que, no obstante, conviene matizar. En primer lugar, porque “los terrenos que se pusieron en venta al eliminar las formas precarias de producción fueron los menos aptos para el cultivo, ya que se situaban por encima de los tres mil metros de altura y fueron dedicados más bien al pastoreo” (Botero 1994, 14). Es más, del total de tierras adjudicadas por el IERAC, “apenas el 2,8% es utilizable para cultivos y el 17,3% en pastizales; de la extensión restante, el 61,4% tiene vocación forestal y el 18,5% es inprovechable” (CIACH-CESA 1989, 34). Los predios entregados, por otra parte, fueron tan pequeños que el minifundio se convirtió en la constante para la mayor parte del campesinado. Esta circunstancia, unida a lo que significó la ruptura de los vínculos para con las haciendas capitalizadas desde el punto de vista de la reproducción campesina<sup>9</sup>, generó “una situación intolerable en el interior de las comunidades causando, entre otras cosas, un permanente y progresivo desplazamiento de los indígenas a las ciudades en busca de recursos complementarios para su subsistencia” (Botero 1994, 14)<sup>10</sup>. El reparto, con todo, sí benefició a una estrecha

9. Los excluidos del proceso de redistribución territorial –quizás la mayoría de la población indígena– se vieron “lanzados a condiciones de reproducción aún peores dado que el terrateniente se niega a recibirlos porque ya no los necesita y los páramos se encuentran ocupados por sus nuevos dueños” (Sylva 1986, 154).

10. Habría que considerar aquí el efecto que tuvo, además de la reforma, el mercado de tierras como elemento reforzador de la rendencia hacia la minifundización. Como pusieron de manifiesto Ibarra y Carrasco (1991), “El mercado tendría significativa importancia como mecanismo redistributivo en algunas áreas de la provincia, con posterioridad a 1974; las transac-

franja de productores, consolidando procesos de diferenciación interna en el seno del campesinado<sup>11</sup>.

En términos políticos, la reforma agraria fue muy importante y contribuyó a aplacar temporalmente la fuerza que había adquirido el movimiento indígena-campesino articulado a su alrededor. No obstante, el que los pequeños campesinos de Chimborazo vivieran un paulatino aumento de sus terrenos debido al avance del proceso reformista, no es óbice para que haya persistido la necesidad por la tierra, en buena parte debido al sistema hereditario prevaeciente y a la aludida agudización del minifundismo. Con el aumento de la población y la evolución negativa (en términos de rendimientos decrecientes) de la producción familiar, se estrechó el asedio de las últimas haciendas supervivientes a la reforma agraria (la mayor parte de ellas ya *modernizadas* y gestionadas con criterio empresarial). Es normal ante esa situación que, dada la persistencia de los problemas estructurales de fondo, la reivindicación por el reparto resurgiera en los años ochenta y fuera hasta los noventa un aglutinante fundamental de las movilizaciones promovidas por la CONAIE y sus filiales en Chimborazo. El que la política estatal continuara favoreciendo por activa o por pasiva a los terratenientes *modernizantes* y marginando con su orientación neoliberal al campesinado da cuenta del éxito del levantamiento indígena que en junio de 1990 conmovió al país. En él participaron, junto a otras del oriente y la costa, las comunidades más pobres del callejón interandino, caracterizadas por un elevado índice de presión demográfica, la escasez de superficies cultivables y un alto grado de minifundismo. La propia CONAIE no dejó de “plantear abiertamente el punto central del conflicto en el campo: el problema de la tierra” (Martínez 1992b, 74).

Tras el levantamiento de 1990 ya no será el Estado sino una ONGD –el FEPP– la institución que pondrá al alcance de las organizaciones indígenas la posibilidad de acceder a la adquisición de lo que quedaba del viejo régimen de

---

ciones de tierra en el cantón Guano, en algunas parroquias del cantón Riobamba (en especial en San Juan), en Pallatanga y en los cantones Alausí y Chunchi habrían representado una forma de redistribución tan o más efectiva que la Reforma Agraria. Aún en áreas de fuerte intervención estatal, como el cantón Colta, se verifican importantes traspasos desde las haciendas al campesinado indígena, a través del mercado” (Carrasco 1993, 35).

11. “En contraste con los sin tierra, el pequeño grupo de campesinos con tierra –un quinto del análisis con 5 ó 20 has– ganan mayores ingresos de menos fuentes. Aquellos con al menos 10 has ganan cerca del 90% del ingreso de sus cultivos. Este grupo de campesinos ricos junto con los pequeños y medianos granjeros que se manejan para obtener y poseer buena tierra, ahora están beneficiados por proyectos públicos de desarrollo rural, mucha mano de obra barata, y una creciente demanda de comida. Mientras la evidencia de una acumulación individual sustancial para aquellos que poseen entre 5 a 10 has es más débil, estas familias campesinas, sin embargo, están invirtiendo en la educación de sus hijos y en propiedades urbanas. Aquellos con granjas más grandes –sean herederos que han modernizado piezas de las extinguidas haciendas o luchadores exitosos– son claramente los más beneficiados de la nueva estructura agraria que sigue favoreciendo a aquellos que controlan los recursos más productivos” (Haney y Haney 1990, 174).

hacienda. A través de la puesta en funcionamiento del controvertido programa de crédito rotativo para compra de tierra financiado por medio de la conversión de deuda externa ecuatoriana, el FEPP procedió a la implementación, entre 1990 y 1995, de una reforma agraria privada en toda regla con la finalidad manifiesta –y vale la pena reiterarlo– de aportar alternativas viables al conflicto étnico en Chimborazo. La iniciativa se tradujo en la nada desdeñable adquisición en la provincia de 17.887,3 hectáreas por parte de 66 organizaciones indígenas-campesinas, preferentemente de primer y de segundo grado<sup>12</sup>.

En poco más de tres décadas, pues, se desmoronó definitivamente en Chimborazo el viejo régimen gamonal –expresión política y social de una estructura agraria latifundista prácticamente conformada desde el siglo XVII– y lo que éste representaba desde el punto de vista de la segregación y la exclusión étnica en los poderes locales. La trascendencia de ese cambio fundamental no parece que haya supuesto, paradójicamente, una mejora substantiva en lo que a las condiciones de vida se refiere: a la vista están los datos sobre pobreza e indigencia (cuadro 4.6), que sitúan a Chimborazo entre las provincias más azotadas, tanto en términos absolutos como relativos. La transformación sí que es perceptible, y mucho, en el incremento de la densidad organizativa del mundo indígena-campesino. El hundimiento de la estructura de poder tradicional y el fin del dominio de las cabeceras parroquiales sobre las comunidades circundantes ha redundado en la eclosión de un proceso que, a través de la constitución de organizaciones de base primero y de segundo y tercer grado después, ha dado organicidad y coherencia formal al conjunto del movimiento indígena. Un proceso en el que han jugado un papel fundamental, por supuesto, las instituciones de desarrollo presentes en número creciente en la provincia especialmente de los ochenta en adelante.

### **La construcción del andamiaje organizativo indígena: de las comunas a las OSG**

Son bastantes los trabajos que coinciden en remarcar esa aparente paradoja: la ambivalencia en términos económicos para el mundo indígena de una reforma agraria que, al tiempo, significó una gran victoria política en la medida en que sirvió para fortalecer las organizaciones de base y –más adelante– la cristalización de federaciones de segundo grado como plataformas eficaces de lucha y de reivindicación. Los estudios de Tania Korovkin (1993, 1997) han señalado en este sentido de qué modo la reforma agraria contribuyó activamente a fortalecer las instancias de decisión comunal<sup>13</sup>:

---

12. Ver *supra*, cuadro 3.7 (capítulo 3).

13. En este punto se impone un alto para clarificar a qué tipo de organización comunal nos estamos refiriendo al hablar del Chimborazo post-reformista (ver *supra*, nota 27 del capítulo 3): el de unas comunidades en las que la propiedad colectiva de la tierra había ido perdiendo

Históricamente, las instancias ajenas a la comunidad tenían una influencia considerable sobre las decisiones comunales. En las haciendas, en muchos casos, las autoridades tradicionales (regidores o caciques) eran virtualmente designadas por los dueños de las haciendas y/o los tenientes políticos. Incluso así, mantenían en muchos casos su identidad comunal, defendiendo hasta donde podían los intereses de su comunidad. El deterioro del orden hacendal (...) incrementó la autonomía decisoria de las autoridades comunales, conformadas ahora por las asambleas generales y los cabildos. Estas autoridades ejercían sus poderes de decisión no solamente respecto de las mingas y la infraestructura, sino, además, respecto de las relaciones intracomunales y las relaciones entre las comunidades y quienes eran externos a estas. Las autoridades comunales dirimían en los conflictos menores entre los miembros de la comunidad y entre estos y los afuereños, desempeñando en ocasiones funciones que tradicionalmente incumbían a los tenientes políticos. (...) [Así,] las autoridades comunales posteriores a la reforma estaban mucho mejor dotadas para defender los intereses de sus comunidades que sus predecesores en las haciendas (Korovkin 1993, 12-13).

En el tiempo del gamonalismo, además, la propia lógica de la dominación étnica limitaba notablemente en Chimborazo las posibilidades reales de consolidar organizaciones horizontales –incluso de primer grado– entre el campesinado indígena. Las relaciones de poder (económico, social y político) que la población blanco-mestiza ejercía, desde las cabeceras parroquiales, sobre la pléyade de *anejos* rurales desperdigados a su alrededor, no dejaba mucho lugar a la posibilidad de articular espacios organizativos realmente autónomos con respecto a esa minoría pueblerina que, a menudo a través del monopolio del comercio y casi siempre en estrecha connivencia con los terratenientes, el cura párroco y el teniente político local, perpetuaba la situación de dependencia de los indios<sup>14</sup>. De ahí que el colapso del orden hacendatario viniera acompañado

---

importancia ya desde las remotas épocas de la expansión de la hacienda, y donde la reforma agraria había acelerado esa tendencia a través de la subdivisión *de facto* de los predios redistribuidos en parcelas familiares. La tradición comunal sí que se evidencia todavía sin embargo en la persistencia de los mecanismos de intercambio de mano de obra, tanto en el ámbito de familias individuales como en el de toda la colectividad (las célebres *mingas*); un modo este último de satisfacer las necesidades de mano de obra durante la cosecha o de garantizar la conservación y/o la construcción de las infraestructuras comunes (caminos, puentes, canales,...). El trabajo de carácter general que mejor ha descrito y analizado ese proceso de individualización de la toma de decisiones en las comunidades ecuatorianas es el de L. Martínez (1987). Son también interesantes en este sentido las sugerencias vertidas por este mismo autor en varios artículos posteriores (Martínez 1992 y 1998). Trascendiendo la realidad del Ecuador, y a título comparativo con la situación de las formas de gestión comunal en otros países andinos y mesoamericanos, es interesante Chamoux y Contreras (1996), Contreras (1996), Viola (1993) González de Olarte (1984), Urioste (1990) y Giménez (1991), entre otros muchos.

14. Hugo Burgos describió así ese tipo de relaciones de dependencia entre la cabecera parroquial y los anejos circundantes, habitualmente identificados con las “comunidades”: diversas familias mestizas residentes en el pueblo “se hallan actualmente [segunda mitad de los años sesenta] ocupando el rol social de los antiguos *apus* o caciques indígenas. Éstos tenían ante-



por un crecimiento rápido de reconocimientos de comunas, la forma legal preponderante en aquel tiempo en las áreas predominantemente indígenas (Zamosc 1995, 60)<sup>15</sup>: solamente en siete años, de 1964 a 1970, 101 comunidades se inscribieron como tales, cifra extraordinariamente elevada si la contrastamos con las 156 registradas en la provincia entre 1937 y 1964<sup>16</sup>. En los primeros años noventa el número ya ascendía a 519 comunas, y a un total de 734 las organizaciones de primer grado si añadimos a aquéllas las cooperativas de productores (85) y las asociaciones de trabajadores agrícolas (130) (Zamosc 1995, 52).

La comparación de los datos censales de 1974, 1982 y 1990 pone de manifiesto que ese proceso organizativo coincide con una dinámica demográfica caracterizada por la pérdida de importancia de las cabeceras parroquiales y de algunas cantonales en beneficio de una clara concentración poblacional en la capital provincial. En los escenarios locales, en efecto, “las organizaciones enfrentan a grupos mestizos pueblerinos cada vez más debilitados, económica y políticamente pero además desde la perspectiva demográfica. En la mayoría de las parroquias crece la proporción de población rural y la organicidad de esta población, a la vez que disminuye la población de las cabeceras” (Carrasco 1993, 45)<sup>17</sup>. Carrasco establece asimismo una relación directa entre el tipo de estructura agraria prevaleciente y el comportamiento de la población. De este modo, en las parroquias en que el número de habitantes de la cabecera aumenta en el período intercensal en términos absolutos (parroquias predominantemente mestizas por más señas)<sup>18</sup>, se da una proporción relativamente importante de medianas propiedades y/o destaca “un tipo de productor con una fuerte orien-

---

riormente una jurisdicción de anejos que estaban bajo su control, la cual ha sido heredada por los mestizos de hoy (...). Entre estos mestizos se encuentran los dueños de negocios de chicha, fundadores de fiestas religiosas, prestamistas importantes, etc., los cuales continúan manejando diversos secres del *hinterland* parroquial, demarcados convencionalmente, en los que constan varios anejos (...). Los indios comprendidos en esta jurisdicción tienen que estar sujetos a los dictados de su mentor o mentores del grupo mestizo que vive en el pueblo, quienes les extraen la mayor parte de los ingresos monetarios, a la vez que les protegen en algunas vicisitudes del ciclo de vida” (1970, 173-175).

15. Las comunas tienen su marco jurídico en la *Ley de Comunas* de 1937 y en el *Estatuto de las Comunidades Campesinas* del mismo año, disposiciones que buscaban otorgar un estatus legal al sistema de asentamientos rurales en el país. Sobre su sentido en la peculiar tesitura en que surgió, puede verse Figueroa (1994, 67-69).
16. Según cálculos de Korovkin (1997, 29). Carrasco (1993, 39) elevaba el cómputo para 1937-64 a 186, cifra que no cuestiona la línea argumental del discurso ya que, aún así, no pasa de representar poco más del 37% de legalizaciones, contra el casi 63% de comunas reconocidas jurídicamente a partir del inicio del período reformista.
17. Las cifras permiten constatar cómo, entre 1974 y 1990, ha disminuido en más de un tercio la población de las cabeceras de las parroquias de Flores, Licto, Punín y San Juan (cantón Riobamba); Pistishi, Sevilla, Guasuntos y Sibambe (cantón Alausí); Gonzol y Capzol (cantón Chunchi); Palmira (Guamote) y Guanando, San Isidro y Puela (Guano); reduciéndose en cerca de un tercio en Quimiag y Cujibíes (Riobamba) y Tixán y Achupallas (Alausí) (cf. *Ibíd.*, 48-49).
18. Licán, Chambo, Calpi y San Luis en Riobamba; Cumandá en Alausí; Chunchi y Llagos en Chunchi; Pallatanga en Colta; Guano, San Andrés, San Gerardo, Matus e Ilapo en Guano.

tación mercantil” (1993, 49). Muy al contrario, “aquellas parroquias en las que la estructura agraria se caracteriza por una fuerte minifundización y por el predominio de un campesinado con bajos niveles productivos –y altos niveles de migración temporal–, asistirían a una significativa disminución de la población de sus cabeceras”<sup>19</sup>. Dicho con otras palabras: allí donde “se observa una tendencia a la ruralización de la población –es decir, donde ha disminuido la proporción de población que reside en las cabeceras parroquiales– el campesinado indígena ha adquirido un notable control del territorio” (1993, 50). Podemos hablar, en suma, de la indigenización de aquellos pueblos donde los blanco-mestizos, depositarios de fuentes de poder en el esquema tradicional, aprovechando su mayor facilidad para establecerse social y económicamente en la capital provincial, han registrado mayores tasas de migración permanente que el resto de la población rural. Un proceso de indigenización que va a sentar las bases de lo que, ya en los noventa, va a significar el acceso al control del poder local en cantones como Guamote y Colta<sup>20</sup>.

De las luchas agrarias de los sesenta emergió también una nueva generación de líderes indígenas –gente joven con educación secundaria e incluso superior– con una buena percepción de los problemas locales, provinciales y nacionales. Esa generación fue más hábil que sus predecesoras en la búsqueda y consolidación de alianzas con agentes externos, de entre los que destaca la propia diócesis de Riobamba. Bajo la influencia de Monseñor Proaño, la facción más progresista del clero católico proclamó su “opción preferencial por los pobres”, y se vio crecientemente comprometida en la recuperación y fomento de la cultura indígena. Ellos fueron los que organizaron la Escuela Radiofónica Popular, que transmitía programas diarios sobre un sinnúmero de temas (desde aritmética, técnicas agrícolas, higiene y noticias locales, hasta mensajes evangélicos) en quichua y en español. Al mismo tiempo fomentó, asesoró y colaboró en todo momento en la organización indígena, llegando a apoyar directamente la misma conformación del *Movimiento Indígena de Chimborazo* (MICH) y del ECUARUNARI, verdadera columna vertebral de la actual CONAIE. Hasta tal punto fue así que, realmente, a mediados de los setenta ya se había desplazado de largo al Partido Comunista como elemento organizador –por medio de la *Federación Ecuato-*

---

19. Este sería el caso de Flores, Licto, Punín y San Juan en Riobamba; Alausí, Achupallas, Guasuntos, Pistishi, Sevilla, Sibambe y Tixán en Alausí; Capzol y Gonzol en Chunchi; Columbe y Juan de Velasco en Colta; Guamote y Palmira en Guamote; Guanando, La Providencia, San Isidro y Penipe en Guano.

20. Estos son los cantones que cuentan con una población rural en API del orden del 97% (Colta) y del 100% (Guamote). Son también los que tienen más organizaciones de primer y segundo grado y donde se produjo la mayor intervención en concepto de reforma agraria entre 1964 y 1990. En Colta llegó un indígena (Tomás Gómez) al puesto de Alcalde por vez primera en 1988 (candidato por la Izquierda Democrática); en Guamote hubo que esperar a 1992 a que, tras votación en 80 comunidades, Mariano Curicama accediera a la Presidencia de un Consejo Municipal mayoritariamente indígena. Desde una perspectiva general, aludimos a estos procesos en el capítulo 1.

*riana de Indios*— de las masas indígenas, y todo gracias a la confianza de la Iglesia en las posibilidades que brindaba la organización comunal<sup>21</sup>.

Los católicos conciliares no fueron los únicos aliados de los indígenas. Los misioneros protestantes, con una presencia importante en el cantón Colta y en otras partes de la provincia, organizaron una federación de iglesias protestantes, denominada *Asociación de Indígenas Evangélicos de Chimborazo* (AIECH). Al igual que muchos sacerdotes católicos, los misioneros protestantes se involucraron en el trabajo social con las comunidades, organizando cooperativas y construyendo escuelas y centros comunitarios. Según Blanca Muratorio (1980 y 1982), quien posee en su haber la investigación más minuciosa al respecto, el evangelismo se convirtió en un elemento importante de afirmación étnica entre los indígenas de Chimborazo, a pesar de que, efectivamente, el faccionalismo religioso también creó antagonismos ideológicos entre el campesinado quichua, “debilitando su unidad y obstaculizando el desarrollo de ideologías étnicas y de clase que podían resultar en un desafío a las relaciones de dominación existentes” (1982, 78). El evangelismo, que fue duramente atacado por la Iglesia católica tradicional, tuvo mayores posibilidades de expansión a tenor del cambio operado por Monseñor Proaño, puesto que se abrió un espacio de tolerancia que marcó el fin de la persecución<sup>22</sup>. Para Muratorio, los preceptos morales de la

21. Aquí hay que mencionar al *Movimiento Internacional de Juventudes Agrarias Católicas* (MIJARC), “que venía realizando trabajos en comunidades indígenas de Riobamba, Cañar, Tungurahua, etc. y que por lo tanto mantenía cierta influencia en esos sectores. El objetivo básico del trabajo de este Movimiento era el de conformar una organización paralela a la Federación Ecuatoriana de Indios que permita ‘restar la influencia de los comunistas en los sectores campesinos’. Con esta meta, el MIJARC, conjuntamente con la organización Iglesia y Sociedad en América Latina (ISAL), organizan la primera reunión de indígenas-campesinos a nivel nacional, contando con el decidido apoyo de la Iglesia de Chimborazo” (CONAIE 1989, 214). Así se llegó a junio de 1972, cuando en la misma finca Tepeyac se celebró un congreso que contó con la asistencia de 200 delegados representantes de organizaciones campesinas, cooperativas, comunas y asociaciones de las provincias de Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo y Cañar. Fue allí donde se constituyó formalmente el ECUARUNARI, la federación que habría de aglutinar a buena parte de las organizaciones de tercer grado del callejón interandino.
22. La *Unión Misionera Evangélica* (UME) tiene su sede general para todas las provincias de la sierra ecuatoriana frente a la laguna de Colta, aunque su primera misión fuera establecida en Calíata, al sur de Riobamba, allá por el año 1902. Los primeros protestantes (un matrimonio) instalados en el área de Colta fueron los Adventistas del Séptimo Día (ASD), que llegaron allí en 1921 y se dedicaron a curar enfermos, predicar y abrir una escuela. Tan eficaz fue la labor de oposición de los curas católicos —se acusó a los evangélicos, entre otras cosas, “de ser ‘herejes’, y ‘diablos blancos’, y de ser ‘los causantes de las sequías de la región’” (Muratorio 1982, 81)— que, en cinco años, aquéllos sólo lograron bautizar a dos hombres en Colta. Finalmente, los ASD dejaron la zona, vendiendo sus instalaciones a la *Alianza Cristiana y Misionera* en 1933. Esta misión, a su vez, y debido a la falta de personal, las cedió a la UME en 1953. Cinco años después, en 1958, “la misión abrió un hospital donde por primera vez los indígenas pudieron recibir atención médica de doctores que les hablaban en quichua. La importancia psicológica de este hecho no se puede descartar y explica, en gran parte, el éxito de conversión entre los pacientes” (1982, 82). En 1961 entró en funcionamiento la opera-

“ética protestante” (que, a través del fomento de la disciplina y de la prohibición de los excesos considerados degradantes –alcohol, tabaco y relaciones sexuales fuera del matrimonio– apuntaba a una revalorización de la dignidad personal dentro de las comunidades), el orgullo por la lengua propia y el interés por la educación formal (nuevos símbolos de prestigio entre los líderes evangélicos y la gente joven), son los elementos básicos del protestantismo que contribuyeron en Chimborazo a afirmar la identidad étnica y a consolidar un andamiaje organizativo propio independiente del representado por el ECUARUNARI (1982, 87-88)<sup>23</sup>.

Una vez culminado el proceso reformista, las demandas de las comunidades y organizaciones indígena-campesinas van a experimentar un cambio substancial. Liquidado ya el régimen gamonal, a partir de los ochenta van a continuar incidiendo en el acceso a la tierra pero, a diferencia de la etapa anterior, no por estar sometidos a la explotación directa de los grandes terratenientes como antaño, sino por la exclusión de que son objeto por parte del subsector capitalista empresarial. En última instancia, porque debido a la recurrente crisis que sucede a la bonanza petrolera de los setenta, los indígenas encuentran cada vez más dificultades para emplearse estacionalmente en la construcción e, incluso, en las plantaciones de la costa. Las demandas de los ochenta y noventa son, en suma, un grito contra la marginación a que les somete el contexto macroeconómico del capitalismo neoliberal. Por otra parte, su forma y su contenido van a diferir notablemente con respecto a los de los años sesenta. De un discurso articulado alrededor de la noción de “campesinos” y que demandaba activamente la pro-

---

dora evangélica de radio, que transmitía sus programas en quichua y español, al tiempo que se les vendía a los indígenas receptores a un precio módico. Lógicamente, “en una sociedad como la ecuatoriana, donde los medios de comunicación están dirigidos casi exclusivamente a una audiencia blanca o mestiza, es evidente que una estación de radio que transmita en quichua se convierte en un medio muy poderoso de penetración ideológica entre la población indígena” (Ibidem, 83). “La educación fue otra de las estrategias usadas por la UME para llegar a los indígenas. En 1956, los misioneros comenzaron a dictar clases nocturnas de alfabetización básica para mujeres. En 1957, abrieron una escuela donde un maestro ecuatoriano enseñaba en español y los misioneros dictaban clases sobre la Biblia en quichua. De esta forma muchos niños se convirtieron y enseñaron a sus padres la nueva religión” (Ibidem, 82). Asimismo, las iglesias nativas (1961) y la labor de los nuevos pastores indígenas, a la par de la difusión de la Biblia traducida al quichua, fueron elementos clave para la difusión del protestantismo en la región.

23. Esta autora llama la atención, no obstante, sobre el carácter conservador del proselitismo protestante; carácter que frena muchas de las posibles reivindicaciones de los quichuas evangélicos frente a la sociedad nacional. Como tantas otras ideologías religiosas, ésta “neutraliza los antagonismos reales, posponiendo su resolución hasta después de la muerte” (1982, 89). Será en el otro mundo donde Dios juzgue a todos por igual, explotadores y explotados, y reparta justicia ecuanímente. Este hecho ha convertido en algunos contextos a los trabajadores evangélicos en preferibles para los terratenientes que los emplean estacionalmente: “Parece que en todas partes los protestantes han adquirido una reputación de ser obreros ‘confiables’, ‘honestos’ y ‘sobrios’ pero, lo que es más importante, son bien conocidos porque no se afilian fácilmente a sindicatos o a otras asociaciones clasistas” (1982, 94).

piedad de los predios y la abolición de las relaciones precarias (que se correspondía con el período de las reformas agrarias), vamos a pasar a otro que, fundamentado en la etnicidad, pivota en buena manera en una visión idealizada de la comunidad entendida como plataforma identitaria y de asunción de derechos relacionados con la ciudadanía, la participación popular y la educación. Este modelo, por supuesto, tiene mucho que ver con las políticas neoliberales implementadas desde los años ochenta (unas políticas –no lo olvidemos– que, con una voluntad manifiestamente “homogeneizadora”, enfrentan al campesinado al dilema de la competencia a gran escala / pauperización), y con los cambios experimentados en la naturaleza de las luchas agrarias (que han pasado de la fase del reparto agrario a la del desarrollo rural) en ese nuevo período histórico. De hecho, el deterioro del acceso de los indígenas al mercado de trabajo y la persistencia y agudización del minifundismo, combinado con el crecimiento del *boom* organizativo (proliferación de asociaciones de primer y segundo grado), explica la continuación de los conflictos y demandas por la tierra hasta fechas muy recientes, y da cuenta asimismo de por qué los proyectos de desarrollo implementados sobre el medio rural se erigen como un elemento importantísimo desde la óptica de esas organizaciones indígenas. Los resultados de estos últimos, con todo, suelen generar entre los beneficiarios decepciones y desconfianzas.

Valga como muestra el caso del emblemático programa FODERUMA (*Fondo de Desarrollo Rural Marginal*), puesto en marcha por el Estado ecuatoriano a partir de 1978 y concebido realmente como una alternativa a la reforma agraria. Sobre el papel, FODERUMA pretendía prestar asistencia financiera a los sectores más desfavorecidos del campesinado. En la praxis, sin embargo, la limitación de sus fondos lo hicieron bastante inoperante, desde una perspectiva macro. Piénsese en este sentido que, durante la primera mitad de los ochenta, los fondos nacionales del FODERUMA representaron aproximadamente el 0,1% del total del crédito suministrado por la banca privada. Y esa cifra, que hace alusión al total nacional, se corresponde con la magnitud que alcanzó a escala provincial: el 0,1% del crédito total de Chimborazo (cf. Korovkin 1997, 38). Lógicamente, ese tipo de actuaciones generó desconfianza en las organizaciones indígenas, pues no equivalía la dimensión del esfuerzo con las expectativas generadas *a priori*. En todas las iniciativas de desarrollo rural impulsadas por el gobierno, además, se consideraba que la contraparte de la Administración tenía que ser, no una comunidad individual, sino una federación de comunidades (una organización de segundo grado, en definitiva), hecho que incidió de un modo importante en la proliferación de esta clase de instituciones. El problema es que, si bien la teoría decía que los proyectos DRI debían implementarse dialogando con las organizaciones, en la práctica eso acostumbraba a ser poco frecuente (Bebbington 1992, 147-148)<sup>24</sup>.

24. Korovkin pone el ejemplo del *Programa de Desarrollo Rural*, puesto en funcionamiento a mediados de los ochenta, y que incluyó 22 proyectos con un coste total de 13.193 millones de sucres (unas diez veces más que el fondo total del obsoleto FODERUMA): “The program

La proliferación y superposición de instituciones de desarrollo de todo tipo ha sido tal que –y tómease la cifra a título de ilustración representativa de la realidad del Chimborazo rural–, sólo en las zonas de Tixán, Palmira y Guamate, los técnicos de CESA llegaron a contabilizar la presencia de 35 de esos organismos operando más o menos simultáneamente en la horquilla cronológica que va de 1985 a 1996 (CESA 1997, 86)<sup>25</sup>. Semejante proliferación ha comportado una serie de problemas que hipotecan seriamente la eficiencia del trabajo implementado en el área. De entre ellos, los autores del informe destacan cinco: que las acciones de instituciones y proyectos son puntuales (tanto desde el punto de vista temporal como geográfico y temático); que las metodologías de trabajo han prescindido en la mayor parte de los casos –retóricas aparte– de la participación real de los beneficiarios, reproduciendo una situación en la que el paternalismo y el verticalismo han sido la tónica general; que han habido y hay pugnas entre instituciones y proyectos para captar *clientes* y garantizar la propia *parcela de trabajo* (de ahí la ausencia de coordinación entre organismos y proyectos)<sup>26</sup>; que, dada la inexistencia de participación real campesina, las ofertas

---

was designed to alleviate rural poverty through technical and financial assistance to peasant agriculture and investment in physical and social infrastructure (roads, irrigation canals, drinking water systems, schools, child-care centers, etc.). Like FODERUMA, it rapidly became a target for peasant discontent. One of the main reasons was cultural and political: while project officials extolled the virtues of peasant participation, in practice they frequently shied away from a meaningful dialogue with indigenous peasant organizations” (1997, 39).

25. Coincidencias como esta son numerosas en Chimborazo. En Cacha, por ejemplo, el personal del FEPP identificó a un total de 29 ONGD interviniendo simultáneamente en la parroquia a finales de 1989 (ver *supra*, nota 8 del capítulo 3). El caso más remarcable, empero, es el de la parroquia San Juan, en donde CESA detectó la presencia de 60 ONGD en un período reducido de tiempo (Cf. Bebbington, Ramon et alii 1992, 194).
26. Un ejemplo extremo de esto lo encontramos en la pugna entre las instituciones vinculadas a la Iglesia progresista y Visión Mundial, la ONG por excelencia de los evangélicos activa en Chimborazo desde 1979. Como muestra de un caso concreto, es bueno traer a colación la experiencia del CEAS (*Centro de Estudios y de Acción Social*, creado al amparo de la Diócesis de Riobamba en 1960) con los comuneros de Llactapampa: “...el equipo había prometido agua potable a la comunidad, pero, por razones desconocidas (en apariencia por falta de dinero) no pudo mantener su palabra. Visión Mundial que ya se había aproximado a esta comunidad en 1980, no tuvo dificultades en financiar la obra, dejando atrás el problema. Por supuesto, a expensas del CEAS y de la iglesia católica... Sin desmentir su reconocimiento por los servicios recibidos en el pasado por parte de las instituciones católicas, particularmente en la lucha contra los antiguos ‘señores’, los indios decidieron aceptar a Visión Mundial, el enemigo ‘número 1’ de la iglesia católica, y con ella, al evangelismo” (Santana 1995, 176). Algo similar le sucedió a CESA cuando, trabajando en 1982 en San Juan, estaba negociando la construcción de una casa comunal en la cabecera parroquial: “CESA ponía el material y los campesinos tenían que contribuir con trabajo a través de la organización de mingas... De repente apareció Visión Mundial con dos grandes parlantes, ofreciendo una cobija a todo aquél que fuera a una charla... Quince días después, ya nadie en la comunidad quiso saber nada de CESA: Visión Mundial financiaba totalmente la construcción de la casa... A partir de ahí se inició lo que con el tiempo sería una drástica división de los comuneros entre protestantes y católicos, división que también se dio en Licto, donde prácticamente se llegó a las manos...” [Nelson Martínez, 09/06/99]. Conviene no olvidar en este sentido que, por parte

externas han sido múltiples y poco coincidentes con las necesidades y demandas campesinas; y que las actividades realizadas han sido incompletas, sin mayor reflexión y apropiación por parte de los beneficiarios, por lo que con el paso del tiempo tiende a no quedar casi nada (CESA 1997, 86-87).

**Cuadro 5.2. Densidad organizativa de los cantones de la provincia de Chimborazo a finales de la década de los noventa, porcentaje de población en API e incidencia de la pobreza**

Cantón	Número de OPG	Número de OSG	Intervenciones ONGD	Población en API (%)	Incidencia pobreza	Incidencia indigencia
Alausí	121 (13,5%)	5 (13,9%)	14 (11,8%)	52,1	83,1	53,9
Chunchi	53 (05,9%)	1 (02,8%)	8 (06,7%)	51,5	80,7	43,3
Guamote	158 (17,7%)	12 (33,3%)	15 (12,6%)	100,0	89,3	68,3
Guano	57 (06,4%)	3 (08,3%)	13 (10,9%)	0,0	85,2	41,4
Chambo	19 (02,1%)	1 (02,8%)	6 (05,0%)	100,0	74,1	35,3
Riobamba	230 (25,7%)	9 (25,0%)	34 (28,6%)	84,1	84,5	45,0
Pallaranga	39 (04,4%)		3 (02,5%)	0,0	83,8	50,8
Colta	201 (22,5%)	5 (13,9%)	18 (15,1%)	97,1	88,7	57,4
Penipe	17 (01,9%)		8 (06,7%)	0,0	75,6	32,5
TOTAL	895 (100 %)	36 (100 %)	119 (100 %)	66,4	84,8	50,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CESA (1997), ODEPLAN (1999), Coronel (1998), Zamosc (1995) y Fundación Alternativa (1999).

Por otra parte, la necesidad apuntada más arriba de los agentes de desarrollo de interlocutar con organizaciones de segundo grado y su consiguiente énfasis en el fortalecimiento de este tipo de plataformas, explican su extraordinaria proliferación en las áreas más indígenas y, por ende, más visitadas por las ONGD. El cuadro 5.2 ilustra bastante bien esta situación. Obsérvese cómo los tres cantones con más proyectos de ONGD en activo a finales de los noventa (Riobamba, Colta y Guamote) son, con la única excepción de Chambo, aquellos con un mayor porcentaje de población rural en API y con los porcentajes más elevados de OSG. La excepcionalidad de Chambo, un cantón que a pesar de contar con el 100% de su población rural en áreas predominantemente indígenas sólo concentraba el 5% de las intervenciones de las ONGD, se explica por su poco peso demográfico: con sólo 9.500 almas, ocupaba el 61º puesto en número de habitantes rurales según el Censo de 1990; una magnitud que da cuenta sobradamente de que las 19 organizaciones de base constituidas en el cantón se articularan en una sola OSG. Igualmente las peculiaridades de Alausí merecen algunas matizaciones. En este caso, disponiendo de sólo un 52% de población en API, Alausí está empatado con Colta en lo que al número de OSG

---

de los indios, se percibe “la adhesión o la aceptación religiosa como medio utilirario, buscando por un lado eludir dificultades y por otro obtener beneficios inmediatos o a más largo plazo” (Santana 1995, 176). Esto permite entender por qué en el momento del declive de la influencia de la Iglesia de la liberación entre las comunidades indígenas empiezan a entrar de forma importante las Iglesias protestantes, a menudo a través de una ONG como *Visión Mundial*, de clara vinculación norteamericana y con una notable capacidad financiera.

se refiere (cinco en total), al tiempo que es el tercero en lo que respecta a la presencia de ONGD, con 14 intervenciones contabilizadas en la muestra. La explicación, una vez más, reside en la magnitud de su población rural: 43.200 habitantes que sitúan al cantón en el 11<sup>o</sup> puesto de la lista. Cabría considerar también que todas sus áreas predominantemente indígenas están circunscritas en sólo seis parroquias (Achupallas, Guasuntos, Pumallacta, Sevilla, Tixán y la periferia de Alausí) (Zamosc 1995, 78), que es donde se concentra además la inmensa mayoría de los proyectos de desarrollo.

El cuadro 5.2, como colofón, permite calibrar a simple vista el cambio gestado en Chimborazo a lo largo de las últimas décadas del siglo XX. Un cambio en el que el reparto agrario y el fin del régimen de hacienda primero, la alianza con el clero progresista y el apoyo de las instituciones creadas a tal efecto alrededor de éste después –básicamente FEPP, CESA, CEAS<sup>27</sup> y la misma Pastoral Social de la Diócesis de Riobamba–, así como el estímulo en algunos casos de las iglesias evangélicas, pusieron los cimientos del andamiaje organizativo indígena, especialmente en lo que a asociaciones de primer grado y a las más antiguas (pocas) de segundo y tercero (el MICH entre los católicos, la AIECH entre los evangélicos) se refiere. Con todo, no será hasta la llegada de los programas DRI en los años ochenta y la posterior afluencia masiva –paralela al declive de aquéllos– de ONGD, que no asistiremos a la gran y definitiva eclosión de las federaciones de organizaciones de base en el medio rural.

### El sentido estratégico de las OSG y el valor del capital social: luces y sombras

En su estudio colectivo sobre la historia de cuatro OSG chimboracenses –la UOCACI de Cicalpa (cantón Colta), la AOCACH de Cajabamba (Colta), la UNASAC de Columbe (Colta) y la UCIF de Flores (Riobamba)–, A. Bebbington, G. Ramón y colaboradores (1992) explican cómo, más allá de las mencionadas condiciones históricas<sup>28</sup>, las motivaciones básicas que impulsaron el sur-

- 
27. La creación del CEAS en 1960 fue una iniciativa de Monseñor Proaño pensada de cara a promover el desarrollo humano integral de la diócesis de Riobamba. Tras una primera etapa dedicada a la formación y asesoramiento de cooperativas (especialmente de ahorro y crédito y de forestación) integradas mayoritariamente por la población mestiza de las cabeceras parroquiales, de 1970 en adelante su acción se orientó hacia el campesinado indígena, incorporando contenidos evangelizadores a su temática de cursos y reuniones e intentando articularse con los equipos pastorales de las parroquias. El CEAS ha sido durante muchos años un vínculo efectivo entre la diócesis de Riobamba y la población rural de unas 180 localidades ubicadas en 11 parroquias (Punín, Flores, Cebadas, Columbe, San Luis, San Andrés, San Juan, Sicalpa, Licto, Calpi y Penipe).
28. A las que añaden el impacto de los programas de alfabetización y educación financiados por el Estado petrolero, que viabilizaron a muchas OSG “al formar un conjunto de cuadros dirigentes capaces de impulsarlas y una enorme red de promotores que las mantienen activas” (1992, 150): “El Programa Nacional de Alfabetización (PNA) comenzó a desarrollarse en 1979, durante el Gobierno de Roldós. Una de sus características más novedosas fue la des-



gimimiento y consolidación de ese tipo de organizaciones responden habitualmente a la heterogénea casuística de las demandas locales: el acceso a la tierra (caso de la UNASAC de Columbe, creada en 1972); el enfrentamiento étnico y político con los grupos mestizos y los poderes locales (así fue en Cacha con la FECAIPAC); el derecho a infraestructuras y servicios (como la UOCACI de Cicalpa, nacida en su lucha por la obtención de energía eléctrica); o por la incidencia de los diferentes programas de desarrollo rural, elemento este fundamental en la medida en que en todas las federaciones hubo algún tipo de soporte externo en sus orígenes<sup>29</sup>. Esta última circunstancia, por su parte, ha ido planteando de la década de los ochenta en adelante serios problemas de clientelismo y de protagonismo excesivo por parte de las agencias promotoras de los proyectos:

Las relaciones entre las organizaciones campesinas e indígenas y las ONG están atravesadas, desde hace algunos años, por un comportamiento clientelar que se constituye en uno de los factores claves para entender la dinámica del modelo organizativo presente en Chimborazo. La mayor oferta de las ONG en la última década, concomitante a la necesidad de las instituciones de aumentar su presencia y de consolidar áreas de influencia en la provincia, coincidió con procesos internos del movimiento campesino: durante los ochenta, junto al surgimiento de una nueva generación de líderes –más capacitada que la anterior para la negociación con agentes externos–, el movimiento campesino provincial asistió a una pérdida de referentes; el tema del acceso a la tierra, que desde los sesenta se había constituido en el eje de las reivindicaciones indígenas, tendía a perder importancia sin que aparecieran propuestas sólidas capaces de dar continuidad a las iniciativas campesinas.

---

centralización con la que fue concebido; así, en diversas provincias el PNA fue adquiriendo sus propios matices. En Chimborazo, la Dirección Provincial de Educación (DPE) definió y diseñó metodologías de trabajo específicas: en primer lugar, adoptó el bilingüismo como método de enseñanza; luego, dio gran importancia a la concientización; por último formuló una estrategia de ejecución en la que se daba cabida a la participación de las organizaciones indígenas, en especial de aquellas de segundo grado (...). El papel de las OSG dentro del programa era sustancial. Así, una vez firmado el convenio entre la DPE y una OSG, las comunidades que tuvieran interés en la creación de un centro de alfabetización debían recurrir a la OSG para que ésta intermediara su relación con la DPE. Por su parte, la OSG nombraba un determinado número de promotores y seleccionaba, en cada comunidad y en conjunto con ésta, a los alfabetizadores. La DPE, a su vez, se encargaba de la capacitación a los alfabetizadores. Como resultado de este esquema de funcionamiento, en la práctica, el PNA otorgó un importante espacio de gestión a las OSG y les permitió ampliar sus bases de sustentación y sus espacios de poder, dado que éstas canalizaban recursos (a alfabetizadores, promotores y a las comunidades), realizaban nombramientos (promotores y alfabetizadores) y estaban en posibilidad de constituir redes de alfabetizadores” (1992, 184-185).

29. Las OSG también han sido divididas en dos grandes bloques atendiendo a sus puntos de partida: las más antiguas, aparecidas al calor de la lucha por la tierra con una retórica anticapitalista y una orientación aparentemente más radical; y aquellas otras que, en su calidad de “segunda generación”, manejan un discurso mucho más moderado y reformista, acorde con los nuevos parámetros del desarrollo rural en la era del neoliberalismo (Chiriboga 1987, Bebbington 1992).

Las organizaciones, de diferente nivel de agregación, se multiplican y aparecen, en no pocas ocasiones, inducidas por las ofertas de los agentes externos. En algún sentido, el movimiento campesino cede la iniciativa a las ONG, de manera que éstas en lugar de constituirse en una respuesta a las demandas campesinas acaban con frecuencia generando propuestas (1992, 191-192).

Con todo, es igualmente destacable –concluyen estos autores– el sentido tremendamente práctico y estratégico que han ido adquiriendo las OSG con el paso de los años. Como es bien sabido, es en el marco de la comunidad y sus segmentos internos –sustentados en alianzas matrimoniales y redes de parentesco– donde se han definido tradicionalmente en el mundo indígena las estrategias de reproducción, se han delineado las tácticas políticas y se han concretado las identidades culturales. También ha sido ese el espacio donde se ha decidido la participación o la exclusión con respecto a instancias organizativas superiores. De tal modo es así, que en el actual andamiaje de las federaciones se aprecia la síntesis de dos tendencias aparentemente contrapuestas. Por un lado, la tendencia hacia la individualización de las familias campesinas, fruto de su peculiar modelo de inserción en el mercado como productores subalternos<sup>30</sup>. Por el otro, “la emergencia de nuevas necesidades y demandas relativas a lo que en gruesos términos se entiende por desarrollo (nos referimos aquí a servicios, infraestructura, aspectos productivos, etc.)”, que en tiempos recientes se suman y superponen a la reivindicación histórica del campesinado (el acceso a la tierra), favoreciendo “la conformación y el crecimiento de organizaciones de mayor cobertura, a las que se incorporan las organizaciones de base como una forma de aunar esfuerzos y recursos”. Eso explica, en buena parte, que la capacidad de centralización y redistribución de las uniones sea relativa. Es decir, que “junto a una gestión más o menos importante de algunas de ellas”, coexista un “alto grado de autonomía de las organizaciones de base”. Nos hallamos pues ante un modelo que, a partir de estas últimas, “hace uso de prácticas de segmentación y agrupamiento, y permite que las diferentes instancias de agrupación tengan un margen para la propia iniciativa en su relación con los agentes externos” (1992, 168-169 y 170).

Estas peculiaridades han inducido a la conformación, en algunos ámbitos académicos, de una visión bastante optimista sobre el rol que las OSG –como capital social que son<sup>31</sup>– pueden desempeñar en el combate contra la pobreza

---

30. Pese a que, como se indicó, la comunidad ha perdido casi todo su significado en el ámbito estrictamente económico, mantiene y refuerza su importancia como espacio de la reproducción social e identitaria.

31. Se considera que las organizaciones de segundo grado forman parte del capital social que en la literatura al uso se califica como “estructural” (diferenciado del puramente “cognitivo”, y que aludiría a sistemas de valores y normas que facilitan la cooperación). Sobre el prolijo debate en torno al concepto de capital social, ver *supra*, capítulo 1, “De la sostenibilidad al capital social”. Circunscritos al ámbito de los países andinos, son fundamentales las aportaciones de Bebbington (1992, 1995, 1999), Bebbington y Perreault (1999), Bebbington y Carroll (2000).

extrema, defendiendo así la conveniencia de su fortalecimiento por parte de las agencias de desarrollo (con el Banco Mundial a la cabeza, a través del PRODEPINE<sup>32</sup>) para facilitar una mejor inserción de los campesinos en el mercado. Esto se considera factible porque, sociológicamente, las federaciones constituirían sistemas formales con capacidad para combinar los lazos intra-grupales con redes de trabajo foráneas (ONGD y financieras multilaterales, por ejemplo), generando lo que algunos califican como un “ciclo dinámico positivo” (Woolcock 1998). Estas organizaciones, pues, y en la medida en que se les presupone actuando como caja de resonancia de las necesidades y expectativas reales de las bases, serían las más eficientes desde el punto de vista de la interlocución con los agentes externos. De ahí su indispensabilidad para mantener procesos de desarrollo social y económicamente sostenibles en el medio andino: todo y no siendo condición suficiente, son las instancias que mejor facilitan el acceso de los pobres rurales a los otros recursos<sup>33</sup>. El ejemplo del cantón Guamote, al sur del Chimborazo, se ha convertido en los últimos años en uno de los lugares comunes de los partidarios de la aplicabilidad de este modelo (¿con la intención quizás de intentar replicarlo desde el Banco Mundial?) en otros escenarios estructuralmente similares de los Andes profundos.

Para Anthony Bebbington y Thomas Perreault (1999), la historia reciente de Guamote ilustra fidedignamente cómo en algunos contextos ha podido alcanzarse una notable densidad organizativa —con sólo 28.000 habitantes rurales el cantón contaba a finales de los noventa con 158 OPG y 12 OSG (cuadro 5.2)— en connivencia con la sucesión y la superposición de diferentes intervenciones externas, tanto públicas como privadas; al tiempo que muestra las vías a través de las cuales el propio ensanchamiento de los *stocks* en capital social estructural fueron ampliando el acceso de las familias y las comunidades al control de los demás recursos vitales, facilitando su posterior empoderamiento. Y eso en un cantón mayoritariamente indígena, ubicado en un medio duro (entre los 3.000

32. Más adelante tendremos ocasión de analizar cómo entronca el PRODEPINE con esta línea argumental. Una línea que, todavía en proceso de consolidación, constituye su principal soporte teórico.

33. O, dicho con otras palabras, a las demás formas de capital identificadas desde esta orientación teórica: el capital productivo (los medios físicos y financieros de producción), el capital humano (el conocimiento y las habilidades de los seres humanos), y el capital natural (los recursos infraestructurales con que cuentan o pueden contar las comunidades). En otro trabajo, Bebbington propone la inclusión de un quinto tipo de capital distinto, aunque emparentado con el capital social: el que denomina como “capital cultural”. En su opinión, las prácticas culturales son insumos importantísimos en lo que respecta a la adopción de estrategias de supervivencia (cf. 1999, 2034). El cultural es un tipo de capital que, a diferencia del capital social, no depende de la organización social ni tan sólo de la existencia de las condiciones de partida que pueden facilitar la emergencia de aquél. De ahí que pueda haber *stocks* importantes de capital cultural sin que se den en paralelo *stocks* similares de capital social. En cierto sentido, ese capital cultural propuesto por Bebbington como categoría analíticamente disecionable se correspondería con el capital social cognitivo a que aludíamos en la nota anterior, ver *supra*.

y los 4.000 metros de altura, en un área de los Andes centrales del Ecuador bastante árida), y que fuera, hasta bien entrados los años setenta, uno de los bastiones más firmes del régimen gamonal<sup>34</sup>. También allí fue la reforma agraria el acontecimiento que sentó las bases de lo que hoy es su compleja red de organizaciones indígenas: selló el fin de la sujeción de la población indígena a las haciendas tradicionales; abrió la entrada de las ONGD a las zonas rurales más recónditas del cantón; y desató un importante proceso de indigenización de la cabecera municipal.

Como resultado del reparto agrario y de la presión campesina, en efecto, una parte muy importante de las haciendas de Guamote acabó en manos de los campesinos quichuas<sup>35</sup>. En muchos casos, empero, para sacar el máximo partido de la legislación vigente, las comunidades tuvieron que constituirse legalmente como comunas, requisito indispensable de cara a negociar con el Estado futuras inversiones en proyectos relacionados con rubros tales como sistemas hidráulicos, carreteras, crédito o servicios sociales. Asimismo, la eclosión durante los setenta de esas organizaciones de base (capital social) comportó la consolidación de una dirigencia indígena local (capital humano) con un buen manejo del español, así como con un conocimiento nítido del funcionamiento de las instituciones y del entramado externo a las comunidades. En todo ese proceso, por supuesto, fue indispensable el apoyo de agentes no-indígenas, fundamentalmente de la Diócesis de Riobamba, que colaboraron activamente en la formación de esas primeras redes de capital social y en el asesoramiento de los procesos de legalización de las comunidades. No es casual, de hecho, que la OSG con más solera histórica en Guamote, el *Jatum Ayllu*<sup>36</sup>, hunda sus raíces directamente en el trabajo de la Iglesia progresista, fundándose en 1974 bajo sus auspicios y manteniéndose por dos décadas estrechísimamente vinculada a sus orígenes católicos: uno de los grandes hitos del *Jatum Ayllu* fue manejar, a instancias de la curia, el FODERUMA estatal; posteriormente, a caballo de los años ochenta y noventa, gestionaron un ambicioso programa de crédito impulsado por el FEPP que redundó en un notable fortalecimiento de la federación. De esta manera, *Jatum Ayllu* pudo ir desempeñando un rol destacable en la cristalización de una tupida red de organizaciones locales, por un lado, y de un conglomerado de entidades externas vinculadas a ellas con recursos financieros, por el otro (Bebbington y Perreault 1999, 408-410).

---

34. El cantón Guamote se creó en el año 1944 “sobre los límites de las 52 haciendas existentes en la época, por lo que su jurisdicción municipal coincidía con los ‘linderos’ de las grandes propiedades territoriales, atrapando en su interior a los pequeños pueblos mestizos y a las comunidades indígenas” (Torres 1999, 106).

35. Hoy por hoy, y tras el programa de crédito rotativo para compra de tierra impulsado por el FEPP, más del 90% de la superficie del cantón les pertenece.

36. Para estudiar el proceso que condujo de la organización comunal a la conformación de las grandes OSG cantonales, Bebbington y Perreault –en otro lugar Bebbington y Carroll (2000)– centran su atención en las dos grandes federaciones de asociaciones de Guamote: *Jatum Ayllu* y la UOCIG.

La *Unión de Organizaciones de Campesinos Indígenas de Guamote* (UOCIG), por su parte, fue creada en 1989 a la sombra de otro actor, el gubernamental programa de Desarrollo Rural Integral. El DRI funcionaba en Guamote desde 1980, pero sus responsables no fueron capaces de establecer vínculos con *Jatum Ayllu* a causa de discrepancias sobre el grado de control que, a través de la participación comunitaria, esa organización debería de tener sobre el programa (Korovkin 1997, 40). Fue en 1989 cuando, por influencia de esos técnicos del DRI, se propuso desde esa instancia la creación de la UOCIG, y fue esta y no *Jatum Ayllu* quien se constituyó como contraparte del Estado. Dados esos orígenes, los objetivos de la nueva organización, así como su praxis, son más desarrollistas y centrados en la gestión y manejo de los recursos; a diferencia de *Jatum Ayllu*, cuyas actividades pivotan más del lado político e identitario (Bebington y Perrerault 1999, 410-411). Con posterioridad, la UOCIG asumió una importante autonomía con respecto al DRI, en parte por la efervescencia étnicista que se respiraba a escala nacional, y en parte también por el declive de los fondos de aquél, que hizo que los líderes de UOCIG comenzaran a sondear la posibilidad de establecer vínculos con otras instituciones de desarrollo. Fue así como en 1990 la OSG se convirtió en la contraparte de un proyecto de desarrollo agrícola auspiciado por otra ONG, en este caso FUNDAGRO (*Fundación para el Desarrollo Agropecuario*). FUNDAGRO, a su vez, facilitó el acceso de UOCIG a recursos financieros procedentes de Naciones Unidas y agencias internacionales de ayuda bilateral. De manera similar, *Jatum Ayllu* también estrechó sus relaciones con otros agentes, aunque quizás con un sesgo menos productivista y más centrado en la defensa y reivindicación de los derechos indígenas. Con el paso de los años, gracias a la redistribución de la tierra y a los recursos externos canalizados a través de estas organizaciones hacia las comunidades de base, fue reduciéndose el poder político (al tiempo que la presencia física) de la población urbana no indígena de Guamote<sup>37</sup>, aumentando en consecuencia la representatividad de los indios en el poder municipal. Dicho proceso culminó con el acceso del primer alcalde indio en 1992 –Mariano Curicama–, reelegido por amplia mayoría en los comicios de 1996, y con el inicio de una democratización efectiva “de las estructuras del poder local que por su carácter participativo, descentralizado y concertado constituye una experiencia referencial para el desarrollo local y la innovación municipal en el país” (Torres 1999, 88)<sup>38</sup>.

37. Víctor Hugo Torres (1999) ha constatado en este sentido que en el conjunto del cantón se ha dado en las últimas décadas “una firme tendencia de permanencia de la población en las zonas quichuas”, a pesar de la importancia que allí tiene la migración temporal. Ello ha conducido un paulatino proceso “de ocupación campesina del centro poblado, anteriormente mestizo, en el cual se da una suerte de ‘indianización’ (...) con profundas repercusiones económicas, políticas y culturales para la población de la zona” (1999, 93).

38. Una experiencia que ha llamado la atención de no pocos analistas nacionales e internacionales y que, como tal, tiene su expresión más representativa en la constitución del denominado *Parlamento Indígena y Popular de Guamote* (organismo responsable de la definición de políticas y la ejecución de acciones prioritarias a nivel municipal integrado por los 114 presidentes

Realmente, los cambios acaecidos en Guamote en sólo cuatro décadas son sorprendentes por su celeridad y por su profundidad: cuarenta años no son tantos si tenemos en cuenta cuál era el punto de partida y los logros alcanzados en términos de densidad organizativa y de control popular de los poderes locales. Es por eso que Guamote ilustra para muchos las potencialidades que encierra el capital social al tiempo que, simultáneamente, marca el rumbo de lo que debieran de ser las orientaciones de las ONGD del siglo XXI:

Access to resources, livelihood possibilities, and local sociopolitical relationships have changed significantly in Guamote (...). These changes have without doubt been a result of the cumulative impact of external interventions by NGOs, church, and the state on local governance and rural civil society. The most significant aspect of these interventions has not been the injection of technology and money but rather the landscape of networks, relationships, and organisations that has been built up in the process, at times deliberately, at times inadvertently. Also critical has been the specific type of human capital formation that has occurred as a result of both bilingual popular education programs and the direct involvement of young adult leaders in emerging indigenous organisations and development projects. This expansion of human and social capital has widened household and community access to natural capital (land) and produced capital (especially technology and credit), with related implications for patterns of land use. The mechanisms for this have been the federations, their networks, and most recently the local state (Bebbington y Perreault 1999, 414).

Pero, ¿pueden realmente los *stocks* en capital social, a través de las OSG, poner en marcha procesos de empoderamiento lo suficientemente consistentes como para garantizar, aún en el largo plazo, la consecución de unos niveles de ingresos capaces de aliviar sustancialmente la pobreza rural? Más allá del reconocimiento de los espacios ganados en términos de participación, representatividad y control de los poderes locales (rubros, dicho sea de paso, importantísimos en sí mismos), esa nos parece que debiera de ser la pregunta a la luz de la cual habría que evaluar los resultados alcanzados. Por desgracia, las cifras disponibles evidencian una realidad en Guamote muy alejada aún de la visión edulcorada y esperanzada que traslucen los autores citados. El cantón Guamote, en efecto, es el municipio que tiene el índice de densidad organizativa más elevado de los Andes ecuatorianos y está además entre los seis primeros en lo que a concentración de intervenciones de ONGD se refiere. No hay que olvidar tampoco, sin embargo, que también se trata del cantón con mayor incidencia provincial de la pobreza (el 89,3% de los hogares) y con el porcentaje nacional más alto de familias literalmente indigentes (el 68,3%). Si atendemos a la profundidad de las carencias, descubrimos unas brechas del orden del 55,9% para la

---

de las comunidades indígenas del cantón), y del *Comité de Desarrollo Local* (dependencia técnica de soporte a las acciones del Parlamento); instancias sancionadas, respectivamente, en agosto y septiembre de 1997.

pobreza y del 31,1% para la indigencia, ambas las más elevadas del Ecuador (cuadro 4. 7). El *Informe de Desarrollo Humano* de 1999 completa el perfil de Guamate ubicando en su haber otros dos dramáticos récords nacionales: el de la tasa de mortalidad infantil más alta (122,6 por mil) y el de los mayores porcentajes de desnutrición crónica de menores de cinco años (con el 70,3%, más de siete puntos por encima de la media serrana). Estas constataciones nos sitúan automáticamente delante de dos temas a nuestro juicio claves para entender qué es lo que está sucediendo en el medio rural andino: el de la eficiencia de las actuaciones externas sobre la sociedad rural en términos estrictamente económicos y el de las potencialidades reales, los tópicos y las limitaciones de las organizaciones de segundo grado como instancias prioritarias de representación popular y de canalización de recursos.

## Capítulo 6

# Ensayo de aproximación cualitativa al heterogéneo mundo de las relaciones entre OSG y ONGD en las tierras altas del Ecuador

La coincidencia en Guamote entre una alta concentración de agencias de desarrollo y de organizaciones indígenas de primero y segundo grado, por un lado, y la persistencia por otro de los mencionados indicadores de calidad de vida, ilustra algunos de los límites que presenta la priorización –hoy por hoy muy de moda, por cierto– sobre otras de la inversión en capital social como estrategia viable, sostenible y duradera para superar la pobreza. Dicha correlación sugiere, de hecho, que para que el capital social genere mejoras reales en ese campo deben darse algunas condiciones ineludibles, tales como la dotación de recursos a los campesinos y la eliminación de aquellas trabas institucionales que la misma economía de mercado impone a los pequeños productores rurales. Lo ha expresado lúcidamente Luciano Martínez:

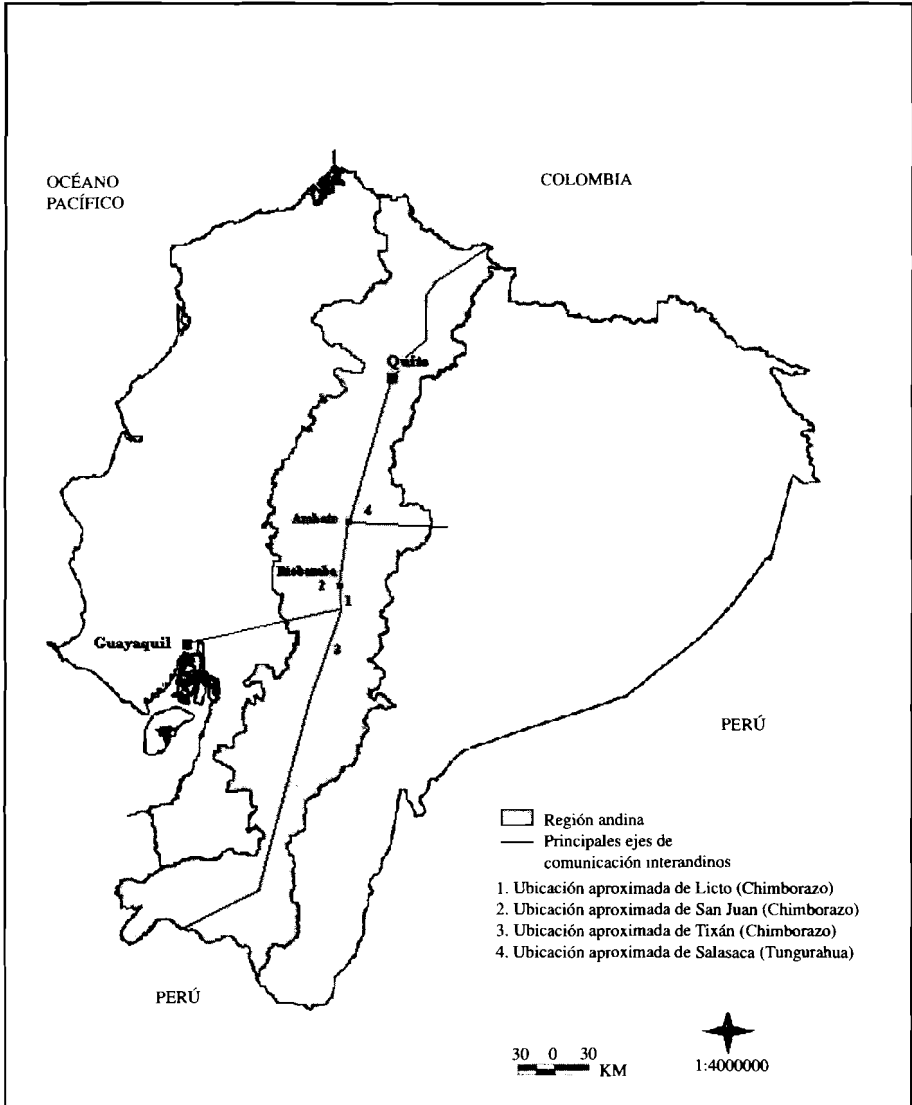
Poner el énfasis en un solo lado de la medalla (la organización campesina), sin considerar el contexto macro-económico en el que los campesinos no tienen por el momento viabilidad, es pura fantasía, a no ser que lo que se busca es eludir los problemas centrales que tienen que resolverse para solucionar la pobreza. Los campesinos bajo el actual modelo seguirán siendo pobres organizados o no organizados. Existiría además otra hipótesis relacionada con el interés de los defensores del modelo neoliberal para construir alternativas ‘no desestabilizantes’ y canalizar las energías de los pobres rurales hacia la ‘ilusión’ organizativa. De hecho, movimientos sociales y organizaciones de pobres rurales sin mucho discurso sobre el capital social [caso del MST brasileño], han logrado mayores éxitos en políticas que inciden directamente en un mejoramiento de sus condiciones de vida. Es más, en áreas con poco capital social a nivel rural, se ha constatado la presencia de iniciativas económicas individuales que han tenido hasta ahora éxito en su inserción en el mercado [los campesinos-artesanos de Tungurahua]<sup>1</sup>, mientras que en áreas con un ‘denso capital social’, la pobreza sigue su curso y se agrava con la irrupción del mercado mundial [Chimborazo] (Martínez 1997b, 116-117).

---

1. Ver *infra*, nota nº 75 de este mismo capítulo.



Mapa 4. Ubicación de los estudios de caso en el marco de los Andes del Ecuador



Fuente: Elaboración propia.

A partir de un sondeo estadístico elaborado sobre la base de 71 organizaciones de segundo grado serranas, este autor ha puesto de manifiesto además de qué manera aquéllas no acostumbran a ser instituciones estables: sólo a lo largo de los años noventa muchas desaparecieron, otras conservaron el membrete

institucional aunque realmente no funcionasen, y unas terceras cambiaron de denominación. Con el tiempo, algunas optaron por asumir una forma más “empresarial” –valga la expresión–, pasando a denominarse como *corporaciones* o *empresas comunitarias*; iniciativa esta sin duda inducida –apunta Martínez– desde las agencias que las apoyan, ya que “una corporación o una empresa normalmente se encuentra ejecutando o tramitando proyectos productivos, tiene un equipamiento mínimo (oficina, computador, teléfono) y por supuesto sus dirigentes manejan perfectamente los ‘códigos’ de las relaciones con las financieras y otras instituciones de apoyo”, circunstancias ciertamente excepcionales en el mundo de las OSG andinas (1997b, 119). Por si esto fuera poco, en los casos de una elevada “densificación organizacional”, existe en realidad una fuerte competencia entre las OSG por captar y cooptar comunidades e insertarlas en su ámbito de influencia. Atendiendo al número de comunas que teóricamente engloban las federaciones de segundo grado de Chimborazo, “estas llegarían a una cifra nada realista, debido a la duplicación de las comunidades de base”, lo que demuestra “que muchas OSG se han creado desde arriba, sin representatividad de las bases y lo más grave han desarrollado un ‘clientelismo comunal’ en función de ciertas obras o acciones impulsadas por ellas” (Ibídem)<sup>2</sup>. En el conjunto de los Andes ecuatorianos, la mayoría de las OSG no constituyen, como podría presuponerse *a priori*, un sistema de unión de cabildos. Según los datos de G. Ramón (1993), en 1991 sólo 8 de un total de 82 organizaciones de la sierra respondían a ese esquema de conformación (9,8% del total). Así que, hoy por hoy, lo más probable es que las OSG sean “un sistema de representación hacia afuera de las comunidades. Instituciones especializadas para dialogar con el mundo blanco-mestizo antes que instituciones de consenso del heterogéneo mundo indígena” (Martínez 1997b, 121). Pero es que, acaso más grave, pocas de estas organizaciones funcionan con eficiencia desde una perspectiva realmente empresarial, “lo cual se expresa principalmente en el hecho de que no tienen capacidad para demandar proyectos financiables y hay una baja participación en el cofinanciamiento” (Ibídem, 120). De hecho, de las 71 OSG investigadas por Martínez, sólo 17 (23,9%) tenían condiciones mínimas para demandar proyectos y/o ejecutarlos, evitando así la intermediación de terceros en las actividades de desarrollo. El resto eran meros receptáculos de la *ayuda* que se implementa desde afuera. Y no sólo eso, sino que, cuando gestionan ellas mismas los proyectos, suelen ser cuestionadas por los propios comuneros, habida cuenta que los recursos no siempre son invertidos en los rubros para los que se

---

2. Téngase en cuenta que, como pone de manifiesto Zamosc (1995), en el período 1985-92 había 170 organizaciones de todo tipo (entre comunas, cooperativas y asociaciones) en Chimborazo. Curiosamente, en 1996 las estimaciones de Martínez arrojaban un total de 201 comunidades, “dato que muestra mucha duplicación de comunidades dentro de las OSG” (1997b, 123 [nota nº 9]).

solicitaron y que a menudo van a beneficiar especialmente a los intereses particulares de los dirigentes<sup>3</sup>.

A pesar de la contundencia de las afirmaciones vertidas por Martínez y de la solidez de su análisis, son pocas todavía las evidencias empíricas con que contamos en esa dirección. Dejando un poco de lado los muestreos estadísticos –bien resueltos como primera aproximación en el mencionado artículo– el objetivo de este capítulo es el de analizar en varios casos las complejas relaciones entre las OSG y las instituciones de desarrollo que colaboran con ellas. Hemos elegido con esa intención una serie de procesos concretos con capacidad de ilustrar diferentes modelos de interdependencia funcional: un ejemplo de vínculos entre OSG y proyectos de corte desarrollista (la CODOCAL de Licto y el regadío); un ejemplo de relación asociada a la financiación de proyectos productivos (la UCASAJ de San Juan); un ejemplo de colaboración ligada al acceso a la tierra (la federación *Inca Atahualpa* de Tixán); y un ejemplo de debilidad organizativa vinculada a la escasez –en cantidad y en calidad– de actuaciones externas (la UNIS de Salasaca). Finalizaremos con algunas consideraciones sobre la apuesta del Banco Mundial, vía PRODEPINE, por el fortalecimiento organizativo.

### **Organización indígena y desarrollismo hidráulico: la CODOCAL de Licto y el regadío**

Licto es una parroquia del cantón Riobamba de poco más de ocho mil habitantes en 1990<sup>4</sup> que, con una población mayoritariamente indígena, presenta en términos de los indicadores estándar de condiciones de vida un cuadro bastante acorde para con la realidad de las áreas rurales del cantón; e incluso algo peor si atendemos a la mayor incidencia allí del analfabetismo, de la desnutrición crónica infantil y de la indigencia (cuadro 6.1). Una de las razones de esa

- 
3. Bebbington y Carroll (2000) también reconocen, al margen de su visión globalmente optimista del tema, tres problemas estructurales que suelen enfrentar las OSG. El primero es el derivado de la confusión entre OSG y ONG: mucha gente de las organizaciones de base percibe a las OSG como si de ONG se tratase, no contribuyendo económicamente a su mantenimiento y alimentando, así, su dependencia endémica de la ayuda externa. El segundo problema es el de la exclusión de los más excluidos: en aquellas OSG con una orientación más empresarial y que han conseguido una inserción más o menos ventajosa en los mercados (conquistando ciertos nichos con sus productos y aumentando así los ingresos de los implicados), se establecen a veces unas condiciones de participación que hacen que no todos puedan tener el mismo acceso a la organización, convirtiéndolas de hecho en asociaciones de campesinos medios y ricos. Se detecta, en tercer lugar, la existencia de relaciones difíciles entre las organizaciones políticas y las estrictamente económicas. La tendencia excluyente de las segundas suele corresponderse con una actitud pragmática –apolítica, podríamos decir–, muy criticada por aquellas otras con un perfil más militante y reivindicativo.
  4. Las estimaciones de los propios responsables de la CODOCAL sitúan el volumen poblacional para 1999 en 10.162 habitantes, distribuidos en 2.141 familias (Cf. CODOCAL 1999, 34).

situación desventajosa se halla en la peculiar estructura de la propiedad que caracteriza a la parroquia, así como en la degradación de los recursos naturales derivada de la misma. Licto, en efecto, se ha singularizado desde antiguo “por ser una zona de concentración del minifundio, por la presencia de suelos erosionados y de pendientes pronunciadas y por la poca disponibilidad del riego para la producción”, circunstancias que han provocado “la incidencia de fuertes procesos migratorios desde esta parroquia andina hasta los centros de desarrollo nacional, principalmente Guayaquil y Quito” (CODOCAL 1999, 112):

El campesinado de Licto nunca estuvo directamente vinculado al sistema hacendatario, por lo que tampoco accedieron al recurso tierra a través de la Reforma Agraria; quizás esto explique la marcada situación de minifundio, es decir poseen sus ancestrales propiedades que, poco a poco, se han ido fragmentando debido a los mecanismos culturales de herencia de la tierra. El minifundio y la migración han coadyuvado al deterioro de los recursos naturales; por una parte la permanente fragmentación de la tierra en base a franjas verticales, atentan sobre el buen manejo del suelo: es imposible seguir las curvas de nivel. Por otra parte la migración provoca cambios en el manejo tradicional del suelo, en los sistemas agrícolas tradicionales, ahora la tierra permanece descubierta durante 3 ó 4 meses al año, justamente en la época de mayores vientos, entonces la erosión eólica ha hecho que aflore la *cangahua*<sup>5</sup> (CESA 1992, 90-91).

Por las razones que fuera, el caso es que en Licto el minifundismo y la dispersión de las parcelas son extraordinarios (de los más exagerados de los Andes ecuatorianos). Mientras que el censo agropecuario de 1974 señalaba en la parroquia una media de 2,74 hectáreas por propiedad, los técnicos de CESA calcularon en 1990 un promedio de tan sólo 0,53. Además, y por si fuera poco, “debido probablemente a la configuración histórica de su estructura agraria, no existe en el sector [propiedad comunitaria]; apenas cuatro comunidades disponen de un promedio de 50 hectáreas de tierra no apta para la agricultura y que siendo comunal, puede dedicarse a la reforestación” (CESA 1991, 212). Minifundio extremo, dispersión parcelaria y degradación de los suelos son pues los tres elementos responsables de la precariedad en que se desenvuelve la agricultura campesina en Licto. Ello no es óbice para que, en función de la ubicación de las comunidades, se den diferentes casuísticas en lo que a las posibilidades económicas de las unidades de producción se refiere: no es lo mismo, por ejemplo, poder disfrutar de las ventajas relativas que ofrece el sector más bajo de Licto (entre los 2.600 y los 2.800 metros de altura), con tierras de más calidad y rodeado de medianas propiedades capitalizadas (sitas en las parroquias vecinas)

5. La *cangahua* es la roca volcánica que sale al descubierto tras una intensa erosión y degradación de los suelos. Su afloramiento es uno de los principales limitantes de la actividad agrícola en las tierras altas de Chimborazo y su roturación y posterior regeneración productiva es un proceso lento y costosísimo que requiere de unas inversiones en trabajo por parte de las comunidades a menudo inasumibles.

demandantes de fuerza de trabajo estacional (seis comunidades); que estar en un piso intermedio (diez comunidades) más desventajoso (entre 2.800 y 3.000 metros) tanto en términos de calidad de suelos –los problemas derivados de la erosión comienzan a ser frecuentes– como de expectativas laborales externas; o que tener que enfrentarse con la dureza de un sector alto (por encima de los 3.000-3.100 metros) que, cubierto antaño de hermosos páramos andinos, está en la actualidad totalmente roturado y parcelado en minifundios en permanente proceso de pulverización, condenando a sus moradores (diez comunidades más) a librar un combate eterno con la recurrente cangahua.

**Cuadro 6.1. Algunos indicadores de población y condiciones de vida de las parroquias de Licto y San Juan en relación al conjunto del cantón Riobamba (Chimborazo) en los años noventa**

Algunos indicadores de Población y condiciones de vida	Cantón Rio-bamba (1)	Parroquia Licto	Parroquia San Juan
Población total en 1990 (en miles)	69,27	8,07	6,49
Población masculina (en %)	47,31	46,35	48,98
Población femenina (en %)	52,69	53,65	51,02
Población que habita en API	84,10	85,00	80,00
Analfabetismo población mayor de 15 años (en %)	37,10	46,29	32,46
Analfabetismo masculino (en %)	25,10	29,93	22,64
Analfabetismo femenino (en %)	47,00	58,75	41,39
Prevalencia desnutrición crónica (talla/edad) (2)	67,00	70,23	66,03
Prevalencia desnutrición global (peso/edad) (3)	48,14	51,44	47,21
Incidencia de la pobreza	84,50	84,48	85,62
Brecha de la pobreza	41,70	45,29	44,65
Incidencia de la indigencia	45,00	52,86	50,65
Brecha de la indigencia	15,40	18,81	19,78
Índice de desarrollo social (4)	39,60	38,17	42,52
Necesidades básicas insatisfechas (5)	60,40	61,83	57,48

**Notas:**

1. Los datos del cantón hacen alusión, exclusivamente, a la población rural.
2. Porcentaje de niños/as de 0 a 5 años que tienen retardo en su talla con respecto a la edad. En las fuentes (ODEPLAN 1999 y PNUD 1999) se considera a un/a niño/a con retardo de talla cuando ésta es menor, en al menos una desviación estándar, a la talla esperada para su edad.
3. Porcentaje de niños/as de 0 a 5 años que tienen retardo en su peso con respecto a la edad. En las fuentes (ODEPLAN 1999 y PNUD 1999) se considera a un/a niño/a con retardo de peso cuando éste es menor, en al menos una desviación estándar, al peso esperado para su edad.
4. Es la combinación lineal de los índices de educación, salud y vivienda, y la brecha de pobreza, que maximiza su representatividad. Este índice está en una escala de 0 a 100 puntos, sus valores mayores indican mejores condiciones sociales, y viceversa.
5. Es el complemento con respecto a 100 del índice de desarrollo social. En una escala de 0 a 100 puntos, indica peores condiciones sociales (mayores necesidades) en la medida en que aumenta.

**Fuente:** Elaboración a partir de ODEPLAN (1999), PNUD (1999) y Zamosc (1995).

Los diagnósticos socio-económicos realizados en el área a finales de los noventa<sup>6</sup> coinciden en identificar tres tipos de situaciones obviamente relacionadas

6. Ver CESA (1997b, 1998 y 1999) y CODOCAL (1999).

con los tres sectores mencionados. Nos encontramos así con comunidades donde predomina la agricultura de subsistencia en complemento con la venta de fuerza de trabajo; estando orientada la producción agropecuaria, especialmente la agrícola, hacia el autoconsumo. Entre estas comunidades, aproximadamente el 35% de los insumos familiares proceden de la agricultura, el 13% de la venta de animales menores (fundamentalmente cuyes) y el 52% del empleo estacional de parte de la mano de obra en el exterior. En un segundo tipo de comunidades, la tendencia hacia la autosubsistencia familiar coexiste con un leve proceso de acumulación a través de la cría de animales. La producción agrícola está destinada básicamente al consumo familiar y en menor medida al mercado, al revés que la producción pecuaria, mayoritariamente comercializada. En estos casos, sólo el 10% de los ingresos de las unidades son de origen agrícola, representando la actividad pecuaria el 38% y el empleo externo el 52% restante. Finalmente, y circunscritas al sector más alto, encontramos en Licto toda una serie de comunidades donde la actividad principal y la que genera mayores ingresos (el 69% del total) es la venta de fuerza de trabajo fuera de la zona. En orden de importancia, los excedentes pecuarios de estas familias proveen recursos monetarios (equivalentes al 18% de los ingresos familiares) empleados en la compra de bienes de consumo, al tiempo que la producción agrícola (13% de los insumos) se destina al autoconsumo doméstico.

Sea como fuere, la necesidad de complementar el trabajo en la propia explotación con otras actividades –actividades que suministran en término medio la friolera del 63% de los ingresos familiares– explica, como decíamos, la presencia de un altísimo índice de migración que alcanza al 81,5% de la población masculina adulta, siendo el promedio anual de trabajo en el exterior de 3,7 meses, “lapso que puede comprender una o dos salidas cuando el trabajo es en la costa o incluso en Quito, y varias cuando el sitio al que se trasladan es más cercano” (CESA 1991, 213)<sup>7</sup>. Como en muchas otras zonas de los Andes, la magnitud que ha ido adquiriendo la migración masculina ha comportado un sobrepeso importante de trabajo para las mujeres, que ahora cargan con la mayor parte de las responsabilidades con respecto a la supervivencia familiar, comunal e intercomunal<sup>8</sup>. Se ha consolidado así lo que ha sido denominado como un

7. Como es lógico, este tipo de migración es más severa en los sectores medio y alto. Otra posibilidad frecuente es la salida de “parte de la población hasta ciudades cercanas como Riobamba o inclusive Ambato, a cumplir actividades preferentemente en la rama de la construcción ya sea como maestros de obra o como peones, o también como cargadores o tricicleros, especialmente en la feria de Riobamba”. En este caso, frecuente en el sector bajo de la parroquia, “salen de la comunidad por la mañana y retornan por la noche entre dos y cinco días por semana; pudiendo ocurrir que viajen el lunes por la mañana y retornen el viernes a la comunidad” (CODOCAL 1999, 40).
8. “Ya no es extraño que las mujeres aren con la yunta; cada vez más participan en cargos que antes estaban exclusivamente reservados para varones; en muchas comunidades son ellas las que riegan, etc. Dependiendo de la familia y la comunidad, algunos varones regresan los fines de semana, otros una vez cada mes, una vez por estación o año o incluso menos frecuentemente”. Dadas las circunstancias, “es común la existencia de comunidades en que más

“proceso de feminización de la pobreza a la par de la feminización de la comunidad” que ha trastocado las divisiones del trabajo y las relaciones de género; unos cambios que, por supuesto, no son homogéneos ni unívocos:

En algunos casos existen signos de que las mujeres que se han quedado de ‘esposas solteras semipermanentes’ consiguen más autonomía, más poder de decisión. En otros casos la mujer recibe más espacio y autonomía de gestión, aunque el migrante –muchas veces a través de sus parientes– maneja las decisiones importantes ‘a control remoto’. Y en otros casos la situación de la mujer se empeora fuertemente por la migración, cuando debe ejecutar decisiones ‘tomadas por hombres’, pero sin el acompañamiento de su pareja para compartir la carga de trabajo que ahora, aún más, se ha incrementado. (...) En muchas familias se observa una combinación de estos procesos de cambio multidireccional. Y puede ser que la mujer gane más autonomía con respecto a ciertas responsabilidades, mientras que la pierde en otras, de acuerdo con las estrategias de sobrevivencia del hogar campesino (Arroyo y Boelens 1997, 39).

El aspecto que ofrece hoy el núcleo urbano de Licto al visitante es el de un pueblo decadente, prototipo de esas cabeceras andinas donde la conquista de espacios por parte de la población quichua y el paralelo declive de las prerrogativas de los mestizos no han venido necesariamente acompañados de una mejora sustancial de las condiciones de vida. El paisaje circundante refleja todavía, como congelado en el tiempo, los orígenes neocoloniales de la distribución espacial de los antiguos *anejos* y *parcialidades* quichuas: alrededor del pueblo, otrora centro del poder local blanco-mestizo, se desparraman hacia arriba –como si de una *república de indios* colonial aún se tratase– las comunidades indígenas secularmente tributarias de aquél. La precariedad del medio, las pendientes pronunciadas, la escasa disponibilidad de agua y la poca calidad de los suelos hicieron que en Licto no se desarrollasen grandes haciendas, predominando por el contrario las *comunidades de indios libres* durante la época del gamonalismo. El dominio y la explotación sobre éstas los ejercían directamente, en ausencia de grandes terratenientes locales, los mestizos del pueblo y el cura párroco; un dominio lo suficientemente cohesionado como para convertir a la parroquia, hasta muy entrados los años setenta, en uno de los enclaves más *tradicionalistas* de Chimborazo –en palabras de un informante privilegiado–, “con todo lo que significa eso, es decir, con todas las características del colonialismo interno, tales como el manejo y la manipulación de la religión a favor, sobre todo, de los comerciantes y chicheros”, amén del sacerdote de turno<sup>9</sup>:

---

del 80% de la población económicamente activa está formada por mujeres” (Arroyo y Boelens 1997, 23).

9. De ahí que Hugo Burgos (1970) identificara a Licto en el contexto de las parroquias latifundistas circundantes como una *región de refugio*, aplicando la terminología acuñada en su día por Gonzalo Aguirre Beltrán (1967). Las zonas de refugio serían áreas más o menos inhóspitas en las que, tras el despojo territorial posterior al desarrollo de la hacienda sobre las tierras más fértiles, se ubicaron las poblaciones indígenas. Se identificaban en Chimborazo con

Licto era considerado en ese entonces parroquia de primera. Porque había las parroquias de primera, de segunda, de tercera, según el número de indios. Porque, es decir: hay muchos indios, hay muchos ingresos, hay muchas fiestas, hay mucha explotación. La iglesia tradicional, el clero, mejor dicho, tradicional, vivió formando esa tríada de la que habla todo el mundo: el hacendado, el teniente político y el cura, era la tríada sobre la que descansaba la explotación. La visión que había de Dios era una visión sumamente vertical, porque así se entendía. Dios es el *amito*, el amo dicho con cariño, y se le decía *taita*<sup>10</sup> *amito*, y como el sacerdote era su representante en la tierra al cura también se le decía *taita amitó*, y algunos todavía le dicen *taita amitó*. El dueño de la hacienda es el amo, y su esposa es la ama, la *amita*. Entonces ese Dios que está aquí también en la tierra, en la eucaristía, también se le llama nuestro amo. Con esta tríada de amitos, *taita amitó* arriba en el cielo, el *taita amitó* carnal aquí en la tierra y el *amito* en el templo, crucificados estaban los indígenas... Entonces [en ese escenario] había sacerdotes que de alguna manera eran fieles y, a pesar de esta ideología de dominación, trataban de romper un poco ese esquema, aunque eran muy poquitos y morían siempre en la pobreza. La mayoría se acomodaba un poco a la situación, y así mismo algunos, tal vez muchos, hacían fortuna del curato [Estuardo Gallegos, 24/07/99].

La cita anterior procede de una entrevista con Estuardo Gallegos, el joven sacerdote enviado a Licto por Monseñor Proaño a principios de 1975 para liderar el cambio trascendental que, a nivel provincial y cantonal, se estaba consolidando en la forma de entender las relaciones entre la Iglesia de los pobres y los sectores indígenas y mestizos en el contexto de las luchas agrarias de ese momento, en plena efervescencia por la aplicación de la reforma agraria. El primer paso del nuevo párroco fue el de quebrar los estereotipos de los licteños recorriendo personalmente las comunidades y estableciendo un trato horizontal con los indígenas, no habituados a la confraternización con una figura como la del cura, tan asociada simbólicamente a la dominación étnica<sup>11</sup>. El objetivo no era

---

nichos culturales muy fuertes, en los que las estrategias de supervivencia familiar pasaban por los vínculos de compadrazgo, la existencia de prácticas de solidaridad y de redistribución como el *prestamanos*, la *minga* y otras similares, y por el fortalecimiento de la organización social local hasta el punto de permitir el enrocamiento y la defensa de la población indígena frente a los elementos *modernizadores* y de vinculación con el mercado.

10. *Taita*: padre, en quichua.

11. "Ellos [los indios] estaban acostumbrados a ver al cura como un *taita amitó* y yo tenía un *jeep wilis*, ese *jeep* entraba a cualquier parte. Entonces me dediqué a recorrer [la parroquia] en parte en *jeep* y en gran parte a pie (...) Entonces el caminar, el ir por los *chaquiñales* [caminos entre las parcelas], detenerme a saludar, entrar a aceptar alguna pobreza que me brindaban, hacer una broma, jugar con ellos –yo jugaba en ese entonces a fútbol–, (...) hizo una gran simpatía". "Eso yo creo que les rompió mucho el esquema 'respetuoso' que tenían al sacerdote" [Ibídem]. En colaboración con algunos profesores rurales y con una serie de personas de perfil progresista vinculadas a la Universidad de Guayaquil, Gallegos desarrolló además por aquellos años un trabajo de seguimiento y de acercamiento a los problemas de los migrantes que salían de las comunidades a trabajar en la costa; iniciativa que contribuyó a



otro que el de “evidenciar la estructura vieja y los cambios que era necesario hacer” pero de un modo cauteloso, sin “ocasionar fracturas” y evitando cualquier atisbo de estallido violento. Para ello fue clave la formación de catequistas indígenas, personas de las comunidades aledañas que sentían “una inclinación para enseñar la palabra de Dios a la gente, hacerla reflexionar, [y que] se daban cuenta de que una cadena que había que romper era precisamente la enajenación religiosa que había servido sólo para hacerlos fiesteros y pobres”. Con el apoyo de los catequistas se pudo poner fin a formas seculares de explotación sobre la población indígena de Licto, tales como la coerción de los *regidores* y la obligatoriedad de determinadas prestaciones de trabajo a las *fuerzas vivas* y, por extensión, al conjunto de la población pueblerina:

Los regidores eran gentes mestizas que cada domingo, antes de que el cura dé la misa, estaban dando la doctrina, con un fute ahí, al que no podía ‘pum’. Entonces cuando yo llegué esos señores se fueron a su casa. Les dije: ‘miren, hasta ahí nomás, gracias; ahora en paz’. La otra cosa fue que a través de los catequistas el ceremonial se procuraba realizarlo en la propia comunidad. Esto también fue un problema grande porque había la tradición en Licto de que, cuando por ejemplo un par de jóvenes se iban a casar, tenían que venir a vivir abajo en la parroquia y dar unas dos o tres *mingas* o trabajos sin pagar en alguna cosa que el cura les ordenase. Como él no tenía muchas cosas que hacer, le daba al teniente político o le daba a algún amigo. Le decía: ‘mira, te mando ahí a unos que te trabajen’. Entonces ellos traían a sus familias a dar *minga* en el pueblo. Al comienzo yo tuve que aceptar un poco esa estructura, de traerlos para que trabajasen, entonces ahí la gente les daba chicha, trago, se emborrachaban, se endeudaban, y eso era una tragedia auténtica. Hablan de que a veces abusaban de las chicas que se preparaban de novias. Conmigo fue nada de servicio ahí. Porque el padre Rivera [el párroco anterior] tenía muchos pavos, gallinas, patos, cualquier cantidad de cosas y todo eso le atendían los novios. Él tenía toda la servidumbre. Con nosotros, en cambio, se cortó eso, y las *mingas* ‘que las hagan en su propia comunidad’. Eso no le gustó a la gente del pueblo. Porque ahí hacían una feria y ellos estaban acostumbrados a que los indígenas hicieran siempre el aseo del pueblo. Los indígenas barrían el pueblo, arreglaban acequias, componían empedrado de calles. Todo lo que era hacer algún trabajo extra tenían que hacerlo los indígenas. El domingo, todos los borrachos que venían a las bodas, o a bautizos, algunos se propasaban, se dormían, entonces el teniente político los recogía en

---

afianzar el nuevo esquema de confianza entre el párroco y los parroquianos: “Estuvimos varias veces en los ingenios, yo estuve varias veces en San Carlos, en Astra, en Milagro, en Guayaquil, también fuimos a Quito. Los seguíamos a donde iban. Y los seguíamos no por turismo, sino por descubrir sus problemas, llevarles recados, traer sus dineritos para entregar a sus mujercitas, y ellos sentían una alegría muy especial viéndonos allá tan lejos, en condiciones muy difíciles. Me acuerdo allá en San Carlos, ese ingenio tiene policía propia, entonces teníamos que cuidarnos también de esa policía privada, ellos me hacían dormir en sus galpones, tenían unas literas. Yo me acuerdo de que dormía muy sofocado porque me ponían con telas para que no me hicieran leña los mosquitos... Pero parece que todos estos detalles a ellos les hizo desarrollar una química de simpatía” [Ibídem].

las chicherías y al día siguiente, que ya estaban sanos, a barrer, a asear, todo. Claro, en el momento en que nosotros empezáramos a hacer en la comunidad las cosas ya los del pueblo se enojaron, porque el negocio se terminaba [Estuardo Gallegos, 24/07/99].

Como es natural, el cambio que se estaba operando en Licto contó con la oposición firme de los mestizos y de aquellos indígenas “incondicionales de los mestizos, en particular de los prestamistas, los chulqueros que llamamos nosotros, los cantineros, los leguleyos que los trataban de defender y uno que otro comerciante rico que gustaba de usar mano de obra a cambio de nexos no precisamente económicos, sino nexos informales de compadrazgo, lealtades” [Ibídem]. Y no podía ser de otro modo en un contexto en el que, como reconocía uno de los primeros dirigentes de la CODOCAL, de siempre “mandaban los del pueblo”, teniendo a los indígenas “por debajo de ellos”, y estando en consecuencia “maltratados de todos lados” [Juan Quispe, 19/07/99]. La animadversión llegó a su punto culminante cuando desde la parroquia se empezó a promover el fortalecimiento organizativo: primero a través del desarrollo de los cabildos de las comunas y, en una segunda etapa, colaborando activamente en la constitución de la *Federación de Cabildos de Licto* (FEDECAL), la organización de segundo grado local que, integrada en sus orígenes (1975-76) tan sólo por cinco comunidades, fue promocionada por varios dirigentes comunitarios “y por líderes informales entre los que se incluyen los miembros de la pastoral indígena parroquial” (CODOCAL 1999, 112)<sup>12</sup>. Ante el cariz que tomaban los acontecimientos, y muy especialmente ante la evidenciación del resquebrajamiento definitivo de los viejos parámetros de la dominación étnica, el descontento de determinados sectores mestizos llegó al extremo de atentar en 1976 contra la vida de un miembro destacado de la FEDECAL: nada menos que “un promotor de los educadores comunitarios”, por más señas dirigente y secretario de la organización, a quien “le dispararon en la puerta de la iglesia, y escapó de matarlo los compañeros de aquí del pueblo” [Juan Quispe, 19/07/99]. Los testimonios orales señalan, sin embargo, que con el paso del tiempo las tensiones con los mestizos se fueron apaciguando, prevaleciendo la organización por encima de los específicos intereses de la gente del pueblo<sup>13</sup>.

Estuardo Gallegos estuvo en Licto durante casi cinco años, hasta 1979, y fue testigo de los primeros cambios constatables en el contenido de las demandas canalizadas a través de la nueva OSG. Unas demandas que fueron evolucionando de la reivindicación simple y llana de un trato humano en las relaciones

12. El razonamiento era bien simple: dado que los catequistas “eran la genre más preparada”, fueron los que en aquellos primeros momentos desempeñaron un papel protagonista en la construcción de la OSG lictaña [Estuardo Gallegos, 24/07/99].

13. En ese punto coinciden, al menos, los testimonios recogidos de Juan Quispe, dirigente histórico y antiguo presidente de la organización; Edith Hernández y Antonio Laso, secretaria y presidente respectivamente de la CODOCAL durante el desarrollo de nuestro trabajo de campo en Licto.

cotidianas con los mestizos del centro, a la solidaridad con las organizaciones vecinas inmersas en aquel tiempo en la lucha por la tierra, y a la articulación final de toda una serie de peticiones (infraestructuras, agua de riego, acceso a crédito, etc.) muy en consonancia con el espíritu desarrollista post-reforma que empezaba a cuajar en el medio rural ecuatoriano desde finales de la década del setenta<sup>14</sup>:

Esta organización de la Federación nació fundamentalmente primero exigiendo terminar con el maltrato a ellos, todavía no se planteaban reivindicaciones económicas y políticas, sino simplemente revisar el maltrato que había, porque era el maltrato en el mercado, era en las multas, el maltrato en el pueblo, cuando transitaban por ahí, cuando tenían que hacer alguna diligencia no les atendían, los engañaban con facilidad, y, es más, los obligaban a buscarse un intermediario. Entonces eran cosas muy elementales, como el merecer un trato digno. En Licto no se levantó la reivindicación de tierras porque es una parroquia esencialmente de minifundio. Entonces era el asunto de revisar el maltrato simplemente en los transportes. Y luego, la segunda reivindicación que se hizo fue el apoyo a los compañeros que sí estaban luchando por la tierra. Nosotros tratábamos de informarlos permanentemente de los problemas en Chunchi, los problemas acá en Alausí, problemas en Guamate, que eran muchos, para mandar solidaridad, para recoger alguna cosita y mandar como solidaridad a los otros indígenas. Después ya empezaron otro tipo de reclamaciones que están más vinculadas con su manera de vivir, con los servicios públicos, entonces se empezó a reclamar mejoramiento de las escuelas, equipamiento escolar, caminos, agua de regadío, de lo que yo recuerdo [Estuardo Gallegos, 24/07/99].

A partir de 1980, la representatividad de la OSG empezó a crecer progresivamente, llegando a aglutinar a 26 organizaciones de base filiales (la mayor parte comunas) y cambiando el nombre en agosto de 1993 por el de *Corporación de Organizaciones Campesinas de Licto* (CODOCAL). Esa ampliación de la organización, así como su consolidación en calidad de plataforma unitaria de representación del conjunto de las comunidades de la parroquia –proceso que, como veremos, ha estado salpicado de vaivenes–, ha sido posible en buena parte gracias a los apoyos brindados por diferentes agencias de desarrollo. En un primer momento entró el *Centro de Estudios y Difusión Social* (CEDIS) y la *Fundación Interamericana* (FIA). Con la intención de ganar apoyos en la parroquia y garantizar el apoyo de la organización, CEDIS introdujo la práctica de pagar una pequeña bonificación a los dirigentes de la entonces FEDECAL, consolidando así una forma de proceder que inmediatamente se extendió a la *Fundación Interamericana* y a otras ONGD presentes en la zona. Entre entidades públicas y privadas –y hay que aclarar aquí que en la percepción de los comuneros

---

14. Un espíritu en cierto sentido anticipado en *Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario* de marzo de 1979, que suponía un cambio radical con respecto al proceso reformista iniciado en 1964 y que se plasmó claramente en el *Plan Nacional de Desarrollo* (1980-84), que sancionó al DRI como única vía de actuación (ver Barsky 1988, 282).

de a pie no se distingue esa contingencia— han pasado por Licto un buen número de instituciones. Sólo entre 1990 y 2000 cabe destacar entre otras a CESA, presente con el proyecto más importante de todos los implementados en la parroquia (el de riego Guarguallag-Licto); FIA, de nuevo allí en 1992 con apoyos para la sede de la CODOCAL y con sus programas de crédito y capacitación; el FEPP, aportando algunos recursos en concepto de crédito para tierras; CARE, trabajando en 1994 en abastecimiento de agua potable y letrinización; FASBASE (1996) y SWISSAID (1998), operando ambas en agua entubada y cuestiones afines; y el PRODEPINE, en Licto desde 1998. En relación al volumen de las intervenciones realizadas por los poderes públicos ecuatorianos (y que se reducen a unas aulas escolares hechas por el IERAC en 1993, a un modesto programa de viviendas rurales llevado a cabo de 1996 a 1998, a la reparación esporádica de la carretera que conduce a Riobamba, al precario mantenimiento del subcentro de salud de Licto y a la no menos austera financiación de las escuelas rurales), la sensación que tienen los licteños es que los particulares están en capacidad de hacer más por las comunidades —y de hecho invierten más— que el Estado, el Consejo Provincial y el mismo municipio juntos. “Si no fuera por los privados, no tendríamos nada”: esa fue la cruda conclusión a la que llegó una informante con responsabilidades administrativas en la CODOCAL al hacer balance de los apoyos recibidos en los últimos años [Anita, 08/06/99].

A pesar de ese reconocimiento, en el *Diagnóstico participativo* elaborado por la propia CODOCAL en 1999 a instancias del PRODEPINE, se ponía de manifiesto de qué manera la actuación de los agentes externos también dejaba mucho que desear, estando en la base a menudo de no pocos conflictos internos. Esto ha sido así en buena parte debido a que las ONGD y las financieras “nunca han tomado la decisión de trabajar en esta parroquia con propuestas serias de desarrollo sino a través de pequeñas acciones sin ningún tipo de impacto socioeconómico en la población y con efectos negativos en su organización” (CODOCAL 1999, 114-115). En efecto, a través de la intrusión con proyectos parciales que “han sido ejecutados directamente en beneficio de tal o cual comunidad e inclusive de grupos de familias”, más bien se ha debilitado “la organización comunitaria y la fortaleza de la unión campesina de segundo grado” (Ibíd., 113)<sup>15</sup>. De todos modos, la solidez alcanzada por la OSG ha

15. El conflicto más reciente y quizás el más estrambótico de esta clase es el generado a partir del intento de formalización de una nueva OSG en Licto, la *Unión de Comunidades Campesinas de Pompeya* (UCCP), organización que, previa escisión de la CODOCAL, tendría que aglutinar a la comunidad de Pompeya (para quien se propone su constitución en parroquia independiente) y ocho comunas más. La iniciativa surgió a partir de la llegada a la zona de un proyecto de agua potable en 1994 de la mano de una ONGD que beneficiaría a esa parte de Licto; una parte que, por situarse en el sector alto, presenta unas de las condiciones de vida más extremas y está además excluida del proyecto de regadío que coordina CESA; proyecto que, como veremos a continuación, es lo que realmente vertebra y da fuerza a la CODOCAL como organización con capacidad de representación. Este caso se nos antoja como bien representativo de ese *darwinismo organizacional* que se genera a la sombra de las intervencio-

facilitado hasta ahora la resolución de los conflictos de esta índole, “mediante la participación de toda la población, en asambleas generales, con la presencia de dirigentes de las partes afectadas” (Ibídem, 50) e incluso, como reconocen los informantes recurrentemente, contando con frecuencia como árbitros y mediadores con los responsables de la CODOCAL. El elemento del proceso organizativo de Licto que a los efectos del presente ensayo nos parece más destacable es, precisamente, el de esa capacidad de representación y de mediación mostrada por la OSG; una capacidad emanada de su vinculación estrecha con una ONGD concreta –CESA– y con un proyecto de corte desarrollista que, alimentando durante años la visión del regadío como la panacea capaz de resolver los males endémicos de la comarca, tenía como objeto poner en marcha un ambicioso sistema de riego y llevar a cabo un proceso de transferencia responsable de su gestión a las 16 comunidades lictañas beneficiarias del mismo y encuadradas en la CODOCAL<sup>16</sup>.

El proyecto de riego arranca en realidad de una antigua propuesta local que, en los tiempos de la vieja FEDECAL, a finales de los setenta, proponía la ejecución de un gran canal que permitiera aprovechar las aguas del río Guarguallac para usos agrícolas. Dicha propuesta fue tramitada por la misma FEDECAL con el apoyo de un diagnóstico realizado por el Colegio de Ingenieros Agrónomos de Chimborazo y con el auspicio de CESA, una institución suiza de desarrollo (COTESU) y el FEPP. Durante los ochenta, en pleno auge del paradigma DRI, fue el Estado quien –a través del *Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos* (INERHI)– inició las obras. Lamentablemente, la escasez presupuestaria característica del contexto de crisis en que se desenvolvía la economía nacional ralentizó –a menudo casi paralizó– los trabajos hasta que, por fin, y por medio del apoyo financiero de la COSUDE Suiza, la cooperación holandesa del SNV y la gestión de CESA, en 1990 éstos se reemprendieron con visos de poder culminar el proyecto en el horizonte de diez años más. Con la firma del convenio entre Ecuador y Suiza en abril de 1990 se inició formalmente la fase I de los trabajos, con la intención de continuar las obras de riego empezadas por el Estado (sólo había construidos trozos dispersos del canal principal) y de racionalizar y mejorar el uso del agua y el suelo, a fin de incrementar la produc-

---

nes financiadas desde el exterior y cuyo máximo exponente acaso sea la prolijidad de OSG de Guamote.

16. A partir de un sugerente estudio de caso ubicado en Cayambe (Pichincha), Perreault, Bebbington y Carroll (1998) apuntan las potencialidades que brindan los proyectos de esta naturaleza desde el punto de vista de la construcción de capital social. Los proyectos de irrigación, de entrada, están muy circunscritos social y espacialmente, permitiendo la articulación de asociaciones de usuarios con reglas del juego bien definidas y donde todo el mundo tenga bien claros cuáles son sus obligaciones y sus derechos. Estas iniciativas facilitan la cohesión de las organizaciones creadas al efecto, ya que del buen funcionamiento de éstas suele depender el mantenimiento y el funcionamiento del sistema hidráulico. De ahí el interés que presenta su análisis, puesto que implican una compleja y peculiar combinación de capital productivo, capital natural, capital humano y capital social.

ción y la productividad agropecuarias. Con la II fase, inaugurada en 1995, además de seguir con las obras, se potenció la protección de los suelos, la capacitación de los campesinos y el fortalecimiento de la organización de segundo grado. La III fase (1997-2000) pretendía culminar el proyecto terminando por transferir la gestión del sistema de riego a la CODOCAL (CESA 1997b).

En todo momento, empero, CESA incidió en la línea de consolidar y fortalecer la OSG indígena, para así contrarrestar la actitud contraria de los mestizos de Licto, que no veían bien eso de “trabajar como indios” (en forma de *mingas*) para tener derecho al agua: ellos creían que tenía que ser como en los otros proyectos estatales, en los que los usuarios acababan teniendo derecho a riego únicamente por satisfacer los correspondientes cánones. Además, este sector poseía las mejores tierras de la zona del proyecto, justamente en la cabecera del sistema, lo que les facilitaría apropiarse del agua en tiempo de escasez y –siempre– les colocaría en una posición de poder sobre las 16 comunidades implicadas. Es por eso por lo que CESA acabó formulando una estrategia que permitiese organizar en primer lugar a todas las comunidades indígenas, dejando de lado al núcleo urbano. “Una vez sólida y fuerte esta organización, con normas propias y capacidad de negociación y alianza, se debería ‘invitar’ al pueblo de Licto a unirse, pero bajo criterios equitativos ya establecidos por las comunidades” (Arroyo y Boelens 1997, 53-54). Y en esa línea, una de las condiciones centrales fue que el agua sería para quien participara en las *mingas* y en la organización de segundo grado. A simple vista, la estrategia fue un éxito, puesto que la organización creada al efecto, denominada *Directorio de Riego* y orgánicamente perteneciente a la CODOCAL, ganó el suficiente respeto como para lograr convertirse en la instancia con mayor capacidad de convocatoria de toda la zona de Licto. Al final, y por la fuerza de los hechos, el pueblo entró en la organización de regantes aceptando las condiciones de las comunidades y los mencionados criterios de equidad.

Hay que tener en cuenta, en otro orden de cosas, que la introducción del riego en Licto significaba en el imaginario colectivo de los parroquianos, además de la arribada de un elemento necesario y deseado, consolidar definitivamente el empoderamiento de las comunidades a través del control del agua; ya que, como apuntan Arroyo y Boelens, “los que manejarán el agua de riego, manejarán el futuro y el poder en la zona de Licto” (1997, 57). De ahí que el *Directorio de Riego* se conformara como uno de los elementos más importantes en la estructura de los poderes locales. Desde la óptica de unas economías familiares tan dependientes de los recursos externos, la disponibilidad de agua se ha presentado como la gran alternativa a la migración estacional<sup>17</sup>, circunstancia que ex-

17. “Para mi modo de pensar –comentaba Juan Quispe, un *histórico* de la CODOCAL–, con riego ya los compañeros de las comunidades tendrán siempre trabajito en la misma comunidad y en la misma propiedad. Para eso mismo he dicho al rato que estamos mejorando la tierra, cultivando y haciendo conservaciones de suelos, haciendo zanjas, todo eso estamos trabajando. Incluso yo soy promotor de conservación de suelos. Para mi modo de pensar, los

plica la rápida consolidación del *Directorio de Riego* y su funcionamiento más o menos regular desde 1993-94, muchos años antes de la llegada real del líquido elemento. Ese es uno de los detalles que más sorprenden del caso licteño: el *Directorio de Riego* se reúne una vez al mes, aglutinando a representantes de todas las comunidades implicadas e invitando al presidente de la CODOCAL a las sesiones; suele convocar a tres *mingas* mensuales (para conservación y limpieza del canal principal, para garantizar el mantenimiento de los canales secundarios y para cuidar los viveros forestales y menesteres afines)<sup>18</sup>; y es el principal interlocutor con CESA. Sin embargo, hasta la primavera del año 2000<sup>19</sup>, el regadío era todavía un futuro.

La construcción de los 26 kilómetros del canal principal finalizó en 1997, aún a falta de perforar un complicado túnel de 1.300 metros que permitiría aumentar el caudal de los 200 litros iniciales a los 1.200 previstos. El problema es que, tras la llegada de esos 200 litros en 1997 –y que fue objeto de una gran fiesta en Licto–, el derrumbamiento de taludes volvió a interrumpir la afluencia de agua al menos por tres años más. Eso significa que, como estamos argumentando, el *Directorio de Riego* y todas las actividades a él asociadas (cursos de capacitación en el manejo de sistemas hidráulicos, reuniones, formación institucional, etc.) han sido posibles a la espera de que los problemas técnicos y financieros permitan el funcionamiento pleno de la red. En realidad, ha adquirido más capacidad de representación y de movilización el *Directorio* que la propia CODOCAL, aspecto este que, cuando esté activo el sistema, puede plantear a esta última serios problemas de legitimidad ante sus bases, dado que 16 de las 26 comunidades que la integran son las que conforman el *Directorio*. Muy significativa es en este sentido la obtención final por parte de éste de su personería jurídica, a pesar de que algunos dirigentes muy vinculados con la OSG madre (la CODOCAL) vean el proceso con optimismo:

Mire, sinceramente el proyecto de riego ha sido una lucha, una conquista de la CODOCAL. Es la CODOCAL, por falta de la personería jurídica del *Directorio de Riego*, nosotros hemos asumido la firma de convenios de la primera, segunda y tercera etapa, somos los representantes legales los que hemos firmado con COSUDE, con COES, con CESA, nosotros somos la cabeza, el Directorio es una comisión más de la CODOCAL. Hoy, como ya tiene su personería jurídica, ya hemos dicho que pueden desenvolver solos, no con el

---

compañeros, las compañeras, ya no migrarán mucho porque pronto ya vamos a tener agüita y produciríamos también las hortalizas y defenderíamos de cualquier manera que sea. Así es” [Juan Quispe, 19/07/99].

18. En teoría, cada cabildo debe responsabilizarse de la organización de esas *mingas* en su correspondiente sector. No obstante, el presidente del *Directorio de Riego* nos comentó que eran frecuentes los problemas de coordinación entre esa instancia y los cabildos comunales. Y es que, al parecer, los cabildos no acaban de ver clara la convocatoria de *mingas* por parte del *Directorio*, puesto que ellos ya tienen las suyas propias, que sumadas a las nuevas derivadas del proyecto de riego resultan excesivamente gravosas para los comuneros [Lauro, 08/06/99].
19. Cuando finalizó nuestra estadía de trabajo de campo en Chimborazo.

afán de dividir, somos una sola organización, pero ya que se defiendan solos [Antonio Laso, 01/02/00].

Uno de los efectos no deseados del proyecto ha sido el empeoramiento de la situación de muchas de las mujeres futuras beneficiarias del riego. El avance de las obras del canal principal y de los secundarios y terciarios implicó, para empezar, un aumento de la cantidad de trabajo de las familias, en la medida en que las *mingas* normales de las comunidades se incrementaron con otras nuevas en los módulos de riego. Esto ha comportado problemas especialmente graves para las mujeres, que constituyen la mayor parte de la fuerza de trabajo disponible en la parroquia. Es frecuente así que, sobre todo en las épocas de cosecha o cuando se convocan *mingas* especiales, la jornada femenina pueda prolongarse más allá de las 16 horas diarias: sembrando, triturando cangahua a golpe de pico y, como consecuencia frecuente de ello, abortando literalmente al pie de la *chacra* reventadas por el trabajo [Anita, 08/06/99]. De ahí que las financieras europeas decidieran impulsar el enfoque de género en el proyecto, imponiéndole en cierto sentido a CESA su asunción a partir de la II fase (1995). En esta línea fue la organización de un Encuentro Intercomunal de Mujeres, donde 250 comuneras discutieron vías de solución de los problemas acarreados por la sobrecarga de trabajo derivada del riego. Una primera propuesta fue la negociación e instalación de guarderías móviles en las comunidades que tenían que realizar *mingas*; otra fue la de reducir el número de éstas durante las temporadas de mayor trabajo agrícola; y una tercera la de eximir de participar en las *mingas* a las mujeres embarazadas en su octavo mes (derecho a descanso pre y postnatal durante tres meses sin perder derecho al agua ni a la toma de decisiones). Las tres fueron aprobadas por el *Directorio de Riego* (Arroyo y Boelens 1997, 128-129)<sup>20</sup>.

---

20. En este punto nos parece importante hacer una serie de matizaciones sobre la eficiencia del enfoque implementado en Licto. Además de la cuestión de la sobrecarga de trabajo, es cierto que las relaciones de género están cambiando en la parroquia. Nunca como hasta ahora, por ejemplo, tantas mujeres habían ocupado cargos de responsabilidad y de gestión, y eso a nivel de las comunas (en los cabildos) y de la OSG (en la secretaría de la CODOCAL). Ahora bien, no es menos cierto que este aspecto suele ser sobredimensionado por los evaluadores europeos, sobre todo en lo que ello implica realmente de empoderamiento de las mujeres. Pensamos, por el contrario, que no hay que perder de vista el escenario en que se desarrollan los acontecimientos: el de unas unidades de producción donde los ingresos familiares procedentes de la agricultura son en realidad un complemento al monto total procedente de la migración, es decir, de las actividades masculinas. Queremos decir con esto que las transformaciones en las relaciones de género en Licto, siendo muy importantes, no parece que por sí solas redunden en una mayor equidad, ya que, en última instancia, las mujeres están ganando espacios y capacidad de toma de decisiones en actividades que en muchos casos son marginales, en términos estrictamente económicos. Por otra parte, conviene tener presente que, en el mejor de los casos, el enfoque de género adoptado por CESA (enfoque, hay que recordarlo, impuesto desde la cooperación holandesa y suiza) no suele pasar de la organización de talleres y seminarios para las beneficiarias y para el propio personal de la institución, no muy familiarizado con este tipo de perspectivas hasta que la fuerza de los hechos las han hecho ineludibles. Para una visión global del sentido como mero componente técnico que



Desde el punto de vista de la viabilidad económica *estricto senso*, la intervención de CESA en Licto arroja no pocos claroscuros. No sólo por la demora en la construcción del túnel, que ante el reiterado incumplimiento de sus compromisos por parte del Estado ecuatoriano –teórico responsable de su financiación– fue finalmente asumido por la cooperación suiza, sino por las mismas características desarrollistas del proyecto. En principio, éste afectará a 1.740 hectáreas repartidas en 17.000 lotes distribuidos a su vez entre 1.228 familias<sup>21</sup>; lo que da una media de 1,4 hectáreas y de 13,8 parcelas por familia, con una superficie estimada de 0,1 hectáreas por lote. Hasta marzo del año 2000 –y después de casi un cuarto de siglo de intervenciones– sólo se habían podido irrigar 200 hectáreas de chacras dispersas a lo largo del canal principal, debido a la insuficiencia del caudal; parcelas que se utilizaban a modo de efecto demostración, dada la reticencia inicial de los campesinos a cambiar y/o intensificar sus cultivos (hoy día predominantemente de maíz). Se constata asimismo un fracaso relativo de los anteriores proyectos de reforestación, motivado también por la escasez de tierra: los comuneros se resistieron a seguir plantando árboles, prefiriendo dar otro tipo de usos a la tierra más acordes con sus necesidades inmediatas. Si a eso añadimos la oposición generalizada entre los licteños a permutar sus parcelas (opción acaso coherente desde la lógica andina de minimizar los riesgos aumentando la dispersión de los predios), y lo que ello implica desde el punto de vista de los ingenieros de CESA (la imposibilidad de constituir unidades parcelarias viables), el escenario de cara al futuro aún se complica más.

El problema de base quizás sea otro, y acaso debemos tener en cuenta que el mal de raíz radique en una concepción demasiado estrecha de lo que debe ser un proyecto de desarrollo rural. Son numerosas las voces que, en esta línea argumental, defienden la necesidad de incorporar otras dimensiones, más allá de la estrictamente agraria, en las propuestas de esta naturaleza<sup>22</sup>. La razón estriba en que los pobres rurales y, en términos generales, la mayor parte de la población rural, ya no viven únicamente de la agricultura y, por ello, se impone proponer alternativas que tomen en consideración una perspectiva espacial amplia que, trascendiendo los estrechos límites de la “comunidad”, se interrogue por las complejas interrelaciones que se establecen entre ésta última y el contexto social en el que se inserta. ¿Tiene realmente futuro el sistema de riego de Licto en un escenario donde más del 80% de la fuerza de trabajo masculina se emplea en actividades ajenas a la propia agricultura familiar? En el marco de una estructura agraria de las más atomizadas y marginales (en términos de calidad de tierra) de la sierra, de unas infraestructuras viarias realmente precarias y con un telón de fondo macroeconómico tan inestable como el ecuatoriano de los años noventa, la inversión y el esfuerzo realizado en Licto –y que probablemente se acerque a

---

los proyectos de las ONGD ecuatorianas suelen dar a la perspectiva de género, ver Cuvi, Ferraro y Martínez (2000, 71-98).

21. CESA dispone de catastro parcelario computarizado.

22. Ver Schejtman (1999). Sobre Ecuador, Martínez (1997).

los diez millones de dólares<sup>23</sup>—, ¿tiene sentido en la dirección en que se ha producido? ¿Vale la pena invertir exclusivamente en intentar mejorar los *ratios* de la economía campesina *como si* de campesinos chayanovianos se tratara?

De ahí que la impresión final que produce la experiencia de CESA es la de que, más allá de unos resultados económicos dudosos, su contribución fundamental en Licto ha radicado en la consolidación del *Directorio de Riego* (¿quizás de la CODOCAL?) como una organización de segundo grado que, dependiendo total y absolutamente del apoyo y el asesoramiento de la ONGD, se ha conformado como el principal interlocutor de las comunidades licteñas con los agentes externos<sup>24</sup>. Este aspecto también presenta sus aristas, pues habrá que ver qué pasa con el *Directorio* y la propia CODOCAL tras constatarse empíricamente los límites del regadío como elemento potenciador de las economías locales. Quizás precisamente por eso, la CODOCAL ya ha buscado una alternativa a la salida de CESA de la zona una vez culminada la última fase del proyecto: el PRODEPINE. Es esa institución la que, en efecto, se hará cargo del mantenimiento del sistema de riego y de culminar el proceso de su transferencia a la OSG local y, además, se empleará a fondo en pos de un desarrollo local gestionado por una CODOCAL fuerte y representativa de las bases:

Por acuerdos logrados con las organizaciones de base de la parroquia que integran la (...) CODOCAL, las gestiones y trámites del desarrollo local están encargadas a dicha OSG pero contando con el permanente apoyo de las comunidades interesadas en los distintos proyectos a ser presentados. Precisamente, el orden y la prioridad de estos proyectos serán aprobados en asambleas generales de las comunidades de Licto y van a estar detallados en el Plan de Desarrollo Local que se está trabajando en la actualidad con el apoyo

23. Información procedente de Sergio Valarezo, ingeniero de CESA, y que contempla el monto total invertido desde la llegada de esa institución a Licto. Y eso sin contar con el valor del trabajo devengado por los comuneros, que en la II fase se evaluó en unos 400.000 dólares. Vale la pena recordar, en cualquier caso, que sólo el costo total de la III fase ascendía a 2.085.820 dólares (cf. CESA 1997b), sin contar el millón más a que puede ascender el conflictivo túnel pagado por los suizos.
24. No hay que olvidar que el objetivo de CESA era replicar en Licto el éxito obtenido con el *Proyecto de Riego Patococha*, ejecutado durante 14 años en Cañar. En esa ocasión, la intervención resultó bastante positiva, tanto en términos económico-productivos, como de transferencia a la OSG local (la TUCAYTA, ver *supra*, nota nº 24 del capítulo 2). Esta última ha logrado asumir el reto de hacerse cargo del proyecto y desde 1996 trabaja en ello asesorada por los técnicos de CESA. Las diferencias para con el caso de Licto son sin embargo notables. Como apunta Luciano Martínez en una evaluación del trabajo de CESA en Cañar, “existe viabilidad del Proyecto de Riego cuando los campesinos poseen recursos en tierra, existe una sólida organización que se convierte en la contraparte campesina y se impulsa un cambio tecnológico adecuado con resultados evidentes en el mejoramiento de los ingresos de las familias” (Martínez 1998b, 32). Como hemos visto, en Licto la dotación de tierra era claramente insuficiente, la fortaleza de la OSG ha derivado directamente de la intervención de CESA (a diferencia de la TUCAYTA, consolidada desde la época de la reforma agraria) y el cambio inducido no es precisamente el más acorde para con la lógica de la economía familiar de la parroquia.

del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE. El Plan integrará todos los valores culturales de la población indígena del sector, a fin de establecer y fortalecer una propuesta de desarrollo con identidad. (...) Como un gran acuerdo de la población local, las instituciones cuyo apoyo sea solicitado para la ejecución de proyectos ligados al desarrollo local, serán analizadas y seleccionadas con la participación de las comunidades y de la propia OSG. Se espera impedir que cualquier institución intervenga directamente con comunidades aisladas con los objetivos siempre mencionados de beneficiar directamente a la población. *Por importante que sea el aporte institucional, se propenderá a que sea canalizado a través de la OSG y de la Asamblea General de los respectivos cabildos* (la cursiva es nuestra) (CODOCAL 1999, 119-120).

En buena parte gracias al proyecto de regadío, pues, ha sido posible que el PRODEPINE encontrara, en las postrimerías de los años noventa, a una organización de segundo grado en Licto con posibilidades reales de erigirse en el gran mediador con los agentes externos y, en base a ello, en el gran canalizador y redistribuidor de recursos hacia las comunidades y organizaciones de base<sup>25</sup>. El cómo se canalizan y redistribuyen esos recursos, por desgracia, es materia que escapa a los intereses del PRODEPINE y otras agencias de desarrollo que parten de la base de que las OSG, por definición, constituyen los armazones institucionales que mejor encarnan al capital social construido, como en Licto, a largo de las últimas décadas.

### **Organización indígena y acceso a proyectos productivos: la UCASAJ de San Juan**

La parroquia de San Juan, ubicada al igual que Licto en el cantón Riobamba, está a unos veinte kilómetros en dirección este de la capital provincial, atravesada por la vía que conduce a Guaranda. Con una población de unos seis mil quinientos habitantes a inicios de los noventa (el 80% residente en áreas predominantemente indígenas), mostraba en la segunda mitad de la década unos parámetros de condiciones de vida (en términos de analfabetismo masculino y femenino y presencia de desnutrición infantil crónica) ligeramente mejores que la media del cantón y sensiblemente por encima de los de Licto. Únicamente la incidencia de la pobreza y la indigencia alcanzaba mayores porcentajes que los del conjunto de Riobamba, circunstancia que explica la aparente paradoja de la coincidencia en San Juan de un mayor índice de desarrollo social con un porcentaje más alto de necesidades básicas insatisfechas (cuadro 6.1). Situada en un prolongado valle de más de treinta kilómetros de largo, la de San Juan es

---

25. En la fecha de la redacción de su *Diagnóstico Participativo* (mayo de 1999), la CODOCAL sondeaba y mantenía relaciones de cara al futuro, además de con el PRODEPINE, con los *Fondos del Gobierno Suizo para el Desarrollo* (FOES), el FEPP, la FIA, el *Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas* (IEDECA), el SNV holandés, y la propia CESA.

una parroquia muy representativa además de la microverticalidad y de las condiciones extremas de las tierras altas del Ecuador: partiendo de los 3.100 metros de altitud aproximadamente en la entrada del valle, el terreno va ascendiendo aguas arriba y alcanza, ya sobre los 4.000 ó 4.200 metros, el extenso desierto de rocas rojizas desgajadas que, conocido localmente como *El Arenal*, se extiende a los pies de los majestuosos glaciares del *taita* Chimborazo (6.310 metros).

**Cuadro 6.2. Distribución por sectores de la población, las organizaciones de base y los aprovechamientos agropecuarios más importantes de la parroquia de San Juan en 1999 (1)**

		Sector bajo		Sector Medio		Sector alto	
		total	%	total	%	total	%
<b>POBLACIÓN</b> (número)	Habitantes	793	16,28	3.818	78,38	260	5,34
	Familias	158	16,32	757	78,20	53	5,48
<b>ORGANIZACIÓN</b> (número)	Comunas	3	17,65	11	64,70	3	17,65
	Otras OB (2)	5	16,13	21	67,74	5	16,13
<b>USOS DEL SUELO</b> (hectáreas)	Superficie total	114,50	1,38	3.984,80	48,07	4.190,50	50,55
	Pastos	27,50	7,02	281,00	71,77	83,00	21,20
	Bosques	14,50	3,26	70,50	15,84	360,00	80,90
	En descanso	14,50	6,68	162,50	74,88	40,00	18,43
	Pajonales	0,00	0,00	1.933,30	37,53	3.217,50	62,47
	Has. cultivadas	58,00	2,78	1.537,50	73,72	490,00	23,50
	Patatas	16,00	2,08	584,00	75,84	170,00	22,08
	Habas	6,00	1,22	359,00	73,27	125,00	25,51
	Cebada	7,00	1,78	357,00	90,61	30,00	7,61
	Zanahoria	23,00	17,97	95,00	74,22	10,00	7,81
	Otros cultivos	6,00	1,98	142,50	46,95	155,00	51,08
<b>CABEZAS DE GANADO</b> (núm.)	Vacuno	370	12,21	2.399	79,20	260	8,58
	Ovino	1.070	14,31	5.657	75,66	750	10,03

**Notas:**

1. El cuadro incluye sólo la información procedente de aquellas comunas (17 nada más) que aceptaron trabajar en el *Proyecto de Desarrollo Local* impulsado por el PRODEPINE en 1999, y no a la totalidad de las comprendidas en la parroquia (24).
2. Nos referimos a asociaciones de productores, cooperativas y organizaciones de mujeres. Hemos excluido los clubes deportivos.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de UCASAJ (1999).

La parroquia da cabida, amén de a la cabecera, a 24 comunidades que se desparaman hasta los 3.800 metros de altura. En el sector bajo, alrededor del pueblo, encontramos únicamente tres comunas que aglutinan al 16,3% de la población. Se trata de un área de tierras planas de bastante calidad que, sin embargo, están en manos mayoritariamente de los propietarios mestizos residentes en el núcleo urbano. De ahí que, como refleja el cuadro 6.2, las comunidades indígenas de ese sector no tengan acceso más que a 114,5 hectáreas cultivables. Es en el sector medio, entre los 3.300 y los 3.500 metros de altura, donde se concentra el número mayor de comunidades y otras organizaciones de base (el 64,7% y el 67,4% respectivamente) como reflejo de su mayor peso demográfico, con más del 78% de los habitantes del valle. De las casi 4.000 hectáreas

que engloba el sector, la mayor parte está ocupada por pajonales (el 48,5%) y en las 1.537 hectáreas cultivadas predominan, por este orden, los sembríos de papatas, habas y cebada. La parte más inhóspita, con todo, es la que constituye el denominado sector alto: se trata de tierras de páramo que, por encima de los 3.500 metros, tienen humedad y frío la mayor parte del año, lo cual permite sembrar esos mismos productos indistintamente en todas las estaciones. Todo y con eso, la dureza del páramo explica que en tres cuartas partes de la tierra que controlan las tres comunidades allí asentadas únicamente se exploten sus pajonales de altura: no en vano se trata de comunas de nuevo cuño, constituidas tras la disolución del régimen gamonal y la compra del territorio a los antiguos hacendados<sup>26</sup>.

Como en tantas otras zonas del Chimborazo rural, la magnitud de los cambios acaecidos de los sesenta en adelante no ha sido óbice para que pueda constatar sobre el terreno un origen diferencial en el acceso a la tierra en función de las diferencias étnicas entre indios, mestizos y blancos. En una fecha tan reciente como 1985, por ejemplo, un informe interno de la *Unión de Cabildos de San Juan* (UCASAJ)<sup>27</sup> reconocía que:

En la población indígena los lotes o huasipungos van desde un cuarto de hectárea a 5 has de extensión; no todos los indígenas tienen tierra, especialmente los jóvenes ya no poseen. En cada comuna un 20% de sus habitantes carecen de tierra. Entre los *mishus* [mestizos], con excepción de 5 haciendas, las extensiones tampoco pasan de 10 has. La tierra propiedad de los indígenas está sobre los 2.500 msnm., es de mala calidad y carece de agua. Aquí siembran papas, habas y cebolla, trigo, cebada, mellocos, mashua, follaje para los animales. Las propiedades de los *mishus* [sin embargo] están en los bajos y las destinan a la siembra de hortalizas y pastos para el ganado. Las tierras de hacienda en su mayoría están ocupadas por ganadería y cultivos de ajo y cebolla colorada; como es sabido estas son las mejores tierras y tienen todos los recursos para una buena explotación. Dos haciendas poseen páramos sembrados de pinos con el fin de evitar la afeción de la Reforma Agraria.

De ahí la necesidad de muchos comuneros de emplearse fuera, bien en las haciendas locales, bien en la costa (zafreros, cargadores o albañiles en Guayaquil), en Riobamba (cargadores, albañiles) o en la vecina fábrica de Cemento

---

26. La ganadería constituye en San Juan un importante complemento a las actividades agrarias. Su producción pecuaria "está caracterizada por el mejoramiento continuo de la genética tanto del ganado vacuno, comprando ejemplares en las haciendas aledañas, como de los ovinos que son de mucha importancia, puesto que los pajonales extensos que posee la zona son utilizados para el pastoreo, lamentablemente en la zona se necesita de mayor asistencia técnica para dar controles sanitarios, que mejoraría los rendimientos. La zona de San Juan es eminentemente lechera, su producción de leche ha permitido la formación de microempresas de elaboración de quesos, los mismos que son vendidos en la ciudad de Riobamba y una buena parte lo venden en la Provincia de Guayas" (UCASAJ 1999, 84-85).

27. *Informe sobre la zona de San Juan*, elaborado por Justo Guamán el 01/06/85 (Archivo FEPP Riobamba, carpeta UCASAJ).

Chimborazo, sita al principio del valle. Hay así muchas personas que migran dentro de la parroquia, saliendo por la mañana a trabajar como peones agrícolas o en la cementera y regresando a sus hogares por la noche. Otras muchas se dirigen a la ciudad de Riobamba: los hombres permanecen allí de lunes a viernes ocupados en la construcción y las mujeres se establecen durante largas temporadas como domésticas. También hay, como es natural, migraciones de larga duración “en la que los hombres salen a trabajar, en la construcción, en los cultivos de exportación de la costa, en los mercados”, pasando fuera de las comunidades varios meses y regresando habitualmente por unos quince días. Al igual que en Licto, son las mujeres las que, en ausencia de los maridos, se encargan de cuidar las parcelas (UCASAJ 1999, 31). No en vano la migración prolongada afectaba a finales de los noventa a un 23,28% de la población mayor de 14 años: un significativo 34,02% a los hombres y un 12,92% a las mujeres (Ibídem 25). El deterioro de los suelos, el arrinconamiento de la agricultura campesina en tierras de dudosa calidad y el mantenimiento de unas políticas agrarias y de precios profundamente anticampesinas, son algunas de las razones que explican, a juicio de algunos informantes, la permanencia y la recurrencia de uno u otro tipo de migración en todas y cada una de las comunas:

La mayoría migra a la ciudad de Riobamba, salen en la mañana...Y otro factor importante y negativo, es que salen muchos compañeros a la plaza roja que se llama. Allá acuden en busca de trabajo, y lamentablemente a veces no encuentran trabajo, y van perdiendo su día, sus recursos, y regresan sin lograrlo. O hay quienes consiguen con unos salarios mínimos, y por la necesidad toca a eso recurrir...Y aquí la salida es, uno, que falta bastante crédito, porque la gente en mediana o pequeña cantidad tiene algunos lotecitos de tierra, pero por falta de recursos económicos no se la puede aprovechar. Lo otro que nos falta es asistencia técnica, capacitación, un mejoramiento en la ecología, quizás por desconocimiento hemos cometido errores y al momento las tierras quizás ya no produzcan lo que fue antes. Antes se sembraba con abono natural y la producción era excelente. Hoy las instancias externas nos lavan el cerebro y nos hacen utilizar agroquímicos, que están flotando al precio del dólar y ya no podemos ni siquiera comprar...Y otro factor negativo es que en el momento que sacamos al mercado nuestros productos prácticamente son regalados, no valoran nuestro trabajo, la zanahoria, por decir el producto que más aquí se produce, por temporadas está entre 20 y 30.000 el saco, pero la mayoría está entre 8 a 15.000 sucres. Imagínese qué se puede hacer con ese precio...Toca buscar otros recursos para pagar lo que se ha invertido. Eso hace también que se migre demasiado [Gloria Jara, 21/11/99].

Los treinta años que van desde la promulgación de la primera ley de reforma agraria hasta la culminación del programa de acceso a la tierra del FEPP constituyen, también en San Juan, el lapso de tiempo en el que parece que se aceleraron las transformaciones más profundas en las estructuras de tenencia de la tierra y en las propias formas de segregación y dominación étnicas: nos estamos refiriendo, obviamente, al reparto agrario, a la erosión y posterior desaparición

del gamonalismo y al proceso organizativo de la población indígena. Vale la pena remarcar, sin embargo, que ya en la evolución de la parroquia durante el segundo tercio del siglo XX se perciben algunos elementos de cambio que, tras la aprobación posterior de las primeras medidas agraristas y con el respaldo de los nuevos sectores progresistas en emergencia, culminarán en la consolidación de las mencionadas líneas de evolución social.

Es muy reveladora en este sentido la investigación llevada a cabo a finales de los sesenta por Joseph B. Casagrande y Arthur R. Piper (1969). En ella se analiza el funcionamiento del régimen hacendatario prevaeciente en San Juan hasta la década de 1930 y se señalan, de modo muy exhaustivo, los diferentes mecanismos que fueron dinamitándolo y preparando el camino de lo que serían las grandes mutaciones desatadas a partir de la etapa reformista. Estos autores señalan, de entrada, que a pesar de que San Juan era una parroquia de constitución relativamente reciente (1878), se usó para crearla el molde *tradicional*. Eso significa que, casi hasta los cuarenta, el control estaba exclusivamente en manos del hacendado<sup>28</sup>, el cura y el teniente político, quienes “desde el ventajoso punto de sus respectivos dominios, enlazados entre sí, constituían un poder de coalición formidable que obturaba con efectividad el pase de influencias exteriores a los anejos indios” (1969, 1044). A esta célebre tríada se le unía la figura del *apu*, un peculiar personaje que, residente habitualmente en el pueblo, hacía de intermediario de los indígenas con el cura y el teniente político. Dado el desconocimiento del español por parte de aquéllos y el manejo de un quichua “a menudo rudimentario” por parte de éstos, “el *apu* bilingüe era un eslabón funcional de vital importancia entre ellos”, cuya influencia procedía de su posición como líder consuetudinario, “en la mayoría de los casos hereditario, (...) así como de su lugar en la jerarquía parroquial” (Ibíd., 1049).

Desde finales de los años treinta hasta la segunda mitad de los sesenta, el poder de los terratenientes fue erosionándose a medida que las grandes propiedades se iban dividiendo por la herencia y en función, también, de la presión ejercida por los cada vez más numerosos mestizos de la cabecera parroquial en favor de su fragmentación. Una presión que era lo suficientemente intensa como para que las grandes familias vendieran “parcelas a la gente del pueblo, hambrienta

---

28. La figura dominante era la del hacendado, dado el monopolio que ejercía “sobre los recursos de la parroquia y de sus contactos con funcionarios gubernamentales y eclesiásticos superiores de gran influencia. En el dominio de su propiedad era virtualmente absoluta su autoridad. Las demandas de trabajo se cumplimentaban a través de la jerarquía del administrador, los mayordomos y mayores de la hacienda. Un indio recalcitrante o rebelde fácilmente era castigado. El acceso a los recursos de la hacienda le podían ser vedados o se le imponían tareas adicionales. En casos de agravios mayores como el robo, un indio podía ser azotado, encarcelado o puesto en el cepo. Hay evidencia de indios que morían después de ser golpeados por el hacendado mismo. Los indios no tenían recurso a ninguna otra autoridad ni fuera ni dentro de la parroquia. El hacendado tenía en el bolsillo tanto al cura cuanto al teniente político, a través de su munificencia y debido a su ascendencia con los funcionarios superiores” (1969, 1045).

de tierra, para evitar la amenaza de una reforma agraria anticipada” (Ibídem, 1053). Por otra parte, la posibilidad de otras alternativas económicas (como por ejemplo la cercana fábrica de cemento, que se empezó a construir en 1952 y a operar en 1954, o la oferta de trabajo en las plantaciones de la costa), fue reduciendo el dominio de las haciendas supervivientes sobre la mano de obra local, proceso que culminó con la aplicación tardía de la primera ley de reforma agraria y la consiguiente disolución del sistema de huasipungos. Algo similar sucedió con el cura párroco, cuya autoridad se vio menoscabada por el peso adquirido por una educación laica que, con un marcado “énfasis secular y nacionalista”, postulaba “la promesa del mejoramiento individual a través del esfuerzo propio”. Aunque introducida por vez primera en San Juan de la mano del gobierno liberal en 1912, esta última recibió realmente impulso a partir de la apertura de un centro indígena en 1938 y, muy especialmente, tras la construcción de escuelas en muchas otras aldeas auspiciada por Misión Andina a finales de los años cincuenta e inicios de los sesenta. Como en Licto, además, fue definitiva la posterior incidencia de la Iglesia de los Pobres con su elección reiterada de curas jóvenes y progresistas para servir en la parroquia y apoyar *in situ* las demandas de una población indígena cada vez más organizada<sup>29</sup>. Paralelamente, el teniente político perdió el control del Registro Civil, por fin en manos de las autoridades cantonales, así como la capacidad para recolectar multas ilegales y encarcelar impunemente por delitos menores<sup>30</sup>. Fiel reflejo del desmoronamiento del sistema, la figura del *apu* terminó por desaparecer, y el calendario festivo religioso, “alguna vez elaborado y costoso”, fue “reemplazado por un ciclo de fiestas cívicas” manejado por el maestro de escuela (Ibídem, 1052).

Desde el punto de vista de la organización de los anejos indígenas, merece una especial mención el papel transformador de la *Ley de Comunas* de 1937. En efecto, tras la aprobación de dicha disposición, varias aldeas de San Juan fueron de las primeras en adoptar esa forma jurídica en las tierras altas del Ecuador. Así, el desarrollo de los nuevos cabildos previstos en ese marco legal facilitó el desplazamiento de las jerarquías tradicionales a nivel local (alcaldes, regidores y gobernadores nombrados por el *apu*). Como es lógico, “con sus eslabones en las aldeas debilitados, el poder del cura, del *apu* y el teniente político se redujo”, cimentando

29. “La conducta de uno de estos sacerdotes –comentan anecdóticamente Casagrande y Piper– divergía tanto de la concepción tradicional de su rol, que varios hacendados del antiguo estilo, gente del pueblo conservadora e indios ancianos, le llamaron comunista” (Ibídem, 1056).

30. Téngase en cuenta que, en el viejo orden, la importancia del teniente político dependía de sus poderes administrativos y de policía: podía “imponer multas, sentencias de cárcel por delitos menores”, y hacía las veces de responsable del Registro Civil; “una función de la que se despojó a la Iglesia”. Por si esto fuera poco, el teniente político era en San Juan “quien convoca[ba] a las *mingas*, trabajo comunal compulsivo (en otros contextos voluntario) para proyectos de obras públicas” (Ibídem, 1048).



...la gradual (...) transformación de los poblamientos indios, de congeries desorganizadas de familias, vinculadas a través de lazos de parentesco y por mera proximidad, a unidades funcionales capaces de una acción más concertada. Las aldeas se están convirtiendo en comunidades políticas. También se han puesto las bases para una cooperación más fácil con los representantes de un número en incremento de agencias del exterior que llegan a las aldeas de San Juan. Entre éstas están los equipos de desarrollo de la comunidad de Misión Andina, los voluntarios del Cuerpo de Paz, los representantes del Punto IV y los funcionarios de varias cooperativas (Casagrande y Piper 1969, 1058-1059).

Hay tres aspectos relacionados con esto último que merecen ser destacados. El primero es que es precisamente de ese resquebrajamiento de los esquemas que sustentaban los mecanismos de la dominación étnica de donde arranca el proceso organizativo que culminará, durante los años setenta y ochenta, en la consolidación de la UCASAJ como la plataforma reivindicativa y movilizadora por excelencia de las comunidades y asociaciones de la parroquia. El segundo es el de la solvencia alcanzada por esa OSG desde el punto de vista de su habilidad para interlocutar con los agentes externos, ampliando así la oferta de servicios a sus filiales de base, e incluso de la capacidad de las nuevas generaciones de dirigentes para cogestionar con las financieras algunos de los proyectos de desarrollo implementados en San Juan<sup>31</sup>. El tercero alude a que esa solvencia, realmente sorprendente en términos comparativos para con la mayoría de las organizaciones de segundo grado andinas, ha sido alcanzada en buena parte gracias al rodaje derivado de la gran cantidad de instituciones de todo tipo que han intervenido en la zona. Esta tendencia, que a tenor de las afirmaciones de Piper y Casagrande parece remontarse a los tiempos de la Misión Andina y de las iniciativas más clásicas en desarrollo comunitario, se ha visto reforzada con el paso de los años: buena prueba de ello es la constatación llevada a cabo por CESA en la década del ochenta en el sentido de que San Juan se había convertido, junto a Columbe, Cajabamba y Guamote, en una de las áreas más frecuentadas por las ONGD en Chimborazo<sup>32</sup>. Como reconocía Gloria Jara, a la sazón presidenta de la UCASAJ, ante el replegamiento del Estado “que nunca colabora positivamente como debe ser”, las ayudas han fluído “a través de algunas ONG y eso es lo que se ha estado apoyando acá en la organización” [Gloria Jara, 07/11/99].

---

31. De ahí la confesión que los propios responsables hacían en 1999 ante el PRODEPINE de que la principal fortaleza de la UCASAJ residía en su capital social “con una organización que se basa en sus valores individuales y colectivos con capacidad de trabajo, demostrado en las *mingas* (...), y con un conocimiento ancestral que lo aplican en la producción y productividad agrícola y pecuaria y una capacidad propositiva demostrada en convenios realizados con diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales”; así como en su capital humano, “con recursos calificados en diferentes actividades capacitadas por distintas ONG [y] con un alto sentido de identidad cultural” (UCASAJ 1999, 13-14).

32. Ver *supra*, nota n.º. 25 del capítulo 5.

Aunque sin reconocimiento jurídico hasta 1984, la UCASAJ nació en 1970 alrededor del problema de la tierra: en aquel tiempo más del 59% de la superficie total de la parroquia se encontraba todavía en manos de la oligarquía terrateniente (MAE 1971). En esa coyuntura, y gracias en gran parte a la activa participación de dirigentes formados a la sombra de la Iglesia progresista y a la acción de organismos como CEAS, la organización dio sus primeros pasos aglutinando hasta 1976 sólo a media docena de comunas, a la par que iba ampliando sus demandas hacia temas tan relevantes para la población indígena como el seguro campesino, la electrificación, la construcción de caminos o la lucha contra el abuso de los comerciantes intermediarios y de los transportistas<sup>33</sup>. De las *Resoluciones del Segundo Congreso de la UCASAJ*, hay tres que, referidas al acápite “Agentes externos en las comunidades andinas”, son en este sentido dignas de mención<sup>34</sup>:

1. *Sobre el fortalecimiento de la OSG* (resolución 1ª): [Se resuelve] “Rechazar a las instituciones que realicen trabajos en comunidades individuales. Es la Organización Central (UCASAJ), quien debe controlar su ingreso. La Organización debe poner las condiciones para el trabajo. Las instituciones deben presentar informes a la Organización central de sus actividades”.
2. *Sobre el trato con los hacendados* (resolución 4ª): “Se decide que rechazamos que los hacendados nos traten con las palabras *taiticos, guambritos, hijitos*, porque con estas nos denigran. Y también los miembros de las comunidades ya no debemos utilizar la palabra *amito, patroncito, niñita, su merced*. El trato debe ser de igual a igual como personas humanas con iguales derechos”.
3. *Rechazo al evangelismo* (resolución 6ª): [Se resuelve] “Denunciar a los delatores que están pasando información a los hacendados y fuerzas represivas”.

33. Este último fue un aspecto muy combatido dada su relevancia estratégica, tanto para los campesinos que han de desplazarse frecuentemente a las ferias provinciales, como para los migrantes a la ciudad de Riobamba o para los trabajadores de la cementera. Es una opinión compartida por muchos informantes que la reivindicación en torno al transporte fue clave para consolidar a la OSG y ensanchar su espectro de organizaciones de base afiliadas: “Aquí existía una cooperativa [en manos de los mestizos del pueblo] que quería que subiera a capricho de ellos el coste del pasaje, pero una vez que nos habíamos organizado, entramos en diálogo con ellos y por lo tanto eso fue algo positivo. Al momento pues suben sí las tarifas pero de acuerdo a la disposición de tránsito y sólo en el momento que manda su disposición se ejecuta, ya no es como antes que hacían el comentario de que iba a subir y aquí ya subían un ciento por ciento. Esos fueron los iniciales para que la gente se reúna. Luego se ha ido romando en consideración que a través de la unidad se pueden ir logrando cosas, porque de forma individual es imposible” [Ricardo Guamán, 07/11/99]. Emma Cervone (1999) ha señalado, para el caso de Tixán, de qué modo allí también “una de las primeras relaciones de interdependencia [y de demanda] étnica está ligada al transporte” (1999, 139). La sensibilidad de los indígenas ante este tipo de abusos quedó bien ilustrada en la esfera provincial cuando, tras el levantamiento de 1990, el MICH exigió a las autoridades, entre otras cosas, hacer respetar las tarifas establecidas a tal efecto (León 1994, 65).

34. Archivo FEPP Riobamba, carpetas UCASAJ. Se trata de un documento sin fechar, aunque los dirigentes de la UCASAJ situaban dicho Congreso en torno a 1978.

vas, y sancionarla públicamente. Denunciar que son los evangélicos quienes están respaldando a los militares. No permitir a los divisionistas”.

Además de las quejas por la pervivencia en el trato cotidiano de rémoras del tiempo del concertaje y el huasipungo, el rechazo explícito a todos aquellos elementos foráneos que —como las ONG o las iglesias evangélicas— pudieran debilitar la unidad de acción de la joven OSG, se nos antoja como la estrategia más coherente en un momento de fortalecimiento organizacional como lo fue el vivido en San Juan tras el desmembramiento de los grandes latifundios y el inicio de la afluencia masiva de agentes de desarrollo. Constituye asimismo una prueba de la militancia ideológica de los dirigentes de aquel entonces en una plataforma nacional —la FENOC— con un marcado carácter clasista<sup>35</sup>. Fueron precisamente las disputas internas, generadas en gran parte por los intentos de cooptación llevados a cabo por los partidos de izquierda vinculados al movimiento campesino, las que introdujeron a la UCASAJ en una dilatada crisis de tres años (de 1984 a 1987); crisis de la que salió marcando —en consonancia con el momento en que se encontraba el movimiento indígena a escala nacional— un giro etnicista de ciento ochenta grados en sus planteamientos. Ese giro, al final, condujo a la organización a afiliarse a la recién fundada CONAIE, dejando de lado a la vieja FENOC:

En 1984 se fraccionó la organización con la introducción de partidos políticos, acusando a los dirigentes de ser los causantes de ese fraccionamiento, estos problemas duraron tres años y las comunidades se plantean cambiar: nuevos dirigentes, en el año 1987 se reestructura la directiva central quedando nombrados gente nueva con presencia de algunas comunidades, una vez estructurada empieza a trabajar en proyectos de desarrollo, capacitación, infraestructura, etc. En este período surgen nuevos jóvenes para tomar responsabilidad de la organización que tenía poder de convocatoria, conciencia, acción y movilización, con estos antecedentes la UCASAJ fue el ejemplo para la provincia y a nivel nacional en *presentar propuestas con dirigentes claros, consecuentes, que luchaban por la reivindicación del indio* (la cursiva es nuestra) (UCASAJ 1999, 11)<sup>36</sup>.

- 
35. La *Federación Nacional de Organizaciones Clasistas* (FENOC), heredera de la antigua FETAP (*Federación de Trabajadores Agrícolas*), era la rama campesina de la CEDOC (*Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos*, posteriormente *Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas*), que había sido fundada en 1938 y extendido su actuación al mundo rural en 1950. Se trataba de una organización (la FENOC) vinculada a los sectores más progresistas de la Iglesia. En la actualidad, y bajo el nombre de FENOCIN (*Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras*), se diferencia del discurso de la CONAIE en el énfasis que continúa otorgando a las demandas de clase, hecho evidenciado en su pretendida alianza de los sectores indígenas con los campesinos mestizos.
36. Es poca la documentación escrita que se conserva de ese oscuro episodio de la historia de la UCASAJ, así como confusa la información que pudimos recabar de fuentes orales —bien esquivas éstas a la hora de abordar el tema—. Nos parece destacable el testimonio de Alonso Vallejo, coordinador regional del FEPP, quien explicaba en carta de 27/06/88 dirigida al de-

El mencionado giro etnicista vino de la mano del ascenso al frente de la organización de una generación de líderes cualitativamente distinta de aquella que se había forjado al calor de las luchas agrarias y de la influencia del ambiente político de los sesenta y los setenta: unos dirigentes mucho más tecnocráticos, mejor formados y más capacitados para relacionarse y negociar con las agencias y financieras y con un sesgo mucho menos ideologizado que el de sus predecesores. Podemos afirmar que, en cierto sentido, la UCASAJ fue capaz de adaptarse eficientemente a los requisitos y a las prerrogativas que pasaron a regir las iniciativas en materia de desarrollo rural durante los años del ajuste económico. Prueba del éxito de esa adecuación fue el ensanchamiento de la base social de la OSG, que llegó a aglutinar hasta a veinte comunidades y ocho asociaciones de diferente tipo a finales de los noventa. Un ensanchamiento vinculado, como venimos argumentando, a la presencia masiva de ONGD y otras instancias de carácter multilateral. Un simple repaso a través de la memoria de los dirigentes de la UCASAJ es suficiente para subrayar aquellas instituciones públicas y privadas que han desempeñado un papel remarcable en la historia de la organización: la Diócesis de Riobamba, en los primeros momentos; Misión Andina, a través de sus experiencias pioneras en desarrollo comunitario; el FEPP, por medio de su política crediticia; así como toda una serie de iniciativas más recientes (en los noventa) llevadas adelante por ONGD como *Desarrollo Forestal Campesino* (DFC) (viveros forestales), OXFAM, SWISSAID y UTOPIA (proyectos de salud), o la FIA (proyecto de ecoturismo implementado parcialmente a través del Servicio Ecuatoriano de Voluntarios), y por instituciones gubernamentales como, por citar algunas, el *Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias* (INIAP) (mejoramiento de pastos y administración de granjas) o el Consejo Provincial (construcción de la sede de la OSG). A pesar de reconocer explícitamente la deuda de la UCASAJ con todas y cada una de esas instituciones, también es destacable la sensación que, salvo pocas excepciones, ha dejado la cooperación –tanto la gubernamental como la no gubernamental– en términos de verticalismo, cortoplacismo (falta de continuidad de los proyectos) y autismo en relación a las necesidades percibidas como tales por los beneficiarios:

Yo les dije [a los representantes de las agencias de desarrollo]: ‘es correcto, es importante ese tipo de obras, pero también tienen que basarse de acuerdo a

---

partamento de proyectos de Vastenakrie (Campaña Episcopal de Cuaresma Holandesa) cómo “en 1984 la organización sufrió una pequeña crisis y división a causa de diversas circunstancias de tipo político y económico por lo que algunos dirigentes, con el fin de seguir trabajando en bien de los campesinos del sector, resolvieron constituirse en el denominado Equipo de Promotores de San Juan”. Gracias al trabajo de estos promotores, “y la necesidad sentida de los campesinos de las diferentes comunidades se recupera la organización y vuelve a funcionar normalmente nombrando a sus directivos”. De ahí que, finalmente, el Equipo de promotores pasara en 1988 oficialmente sus responsabilidades “junto con documentos y bienes de la organización que habían estado administrando” a los nuevos directivos de UCASAJ (Archivo FEPP Regional Riobamba, carpetas de UCASAJ).

nuestras necesidades, no nos van a venir a imponer obras que no necesitamos'. Y eso es lo que ha ocurrido con varias OG y ONG, que como nos vienen a regalar pues valga o no valga recibimos, pero no tomamos en consideración la necesidad misma... Hay ejemplos de obras que están construidas y no sirven, pudiendo hacer otras que son de necesidad. Eso manifesté ahí y sin duda se molestaron y ya no vinieron, o algo sucedió para que no vinieran, no puedo saber... (...) Porque se han oído comentarios que a veces llegan las ONG, llegan con dinero y llegan con técnicos. Es otro problema que perjudica muchísimo... Por ejemplo si van a instalar una quesería vienen con técnicos que van a producir los quesos y cuando se acaba el proyecto se van y como de la comunidad nadie ha aprendido queda eso todo botado y ahí se perdió. Mi punto de vista es que nosotros nos preparemos, porque las ONG vienen por tiempos determinados, uno a tres años, no más de eso. La gente debe irse preparando y una vez que se retira la ONG que está apoyando, fácilmente puede conducirse uno mismo. Porque sí tenemos todo el mundo capacidad, sólo que a veces nos falta un poquito de responsabilidad, de iniciativa... [Gloria Jara, 21/11/99].

En los capítulos anteriores destacamos la importancia que tuvo la política crediticia del FEPP como elemento fortalecedor de las organizaciones de segundo grado en Chimborazo. En el caso de la UCASAJ, los apoyos recibidos en esa materia se remontan a 1987, y fueron merecedores de muy buenas evaluaciones por parte de la institución prestataria, en la medida en que la OSG, encargada de canalizar el dinero hacia las comunas y asociaciones de base filiales, se responsabilizó correctamente de su distribución, de su seguimiento y de su recuperación. Asimismo, el retorno a la UCASAJ de un porcentaje de los intereses cobrados para financiar actividades de capacitación y para la viabilización de cajas comunales de ahorro y préstamo, resultó una experiencia positiva para las dos partes (Crespo y Bischof 1991, 28-29). Es por ello por lo que el FEPP sancionó y renovó su apuesta en favor de la UCASAJ a través de un convenio suscrito en 1990 (con fecha 03/09/90) por el que el *Fondo* hizo entrega de un crédito de 44 millones de sucres a la UCASAJ, a pagar en tres años, a un interés del 20%<sup>37</sup>, habiendo de asumir la OSG un interés adicional del 6% sobre los saldos adeudados en caso de demora (cláusulas 1ª, 2ª y 4ª). El objetivo del préstamo no era otro que “la concesión de crédito [vía OSG] a 16 comunidades para la compra de 440 cabezas de ganado” (cláusula 3ª). Como cláusula adicional (la 8ª), se añadía que, “por ser préstamo a OSG, se reintegrará el 5% de los intereses recuperados; los cuales serán utilizados en bonificación a dos promotores veterinarios, materiales de capacitación y movilización”<sup>38</sup>. Ni que decir tiene que ésta fue una iniciativa clave en la consolidación de la UCASAJ tras la crisis atravesada entre 1984 y 1987. Gracias al manejo del crédito, en efecto, la organiza-

---

37. Una tasa de interés realmente subsidiada, si atendemos a lo que era habitual por aquel entonces en la banca comercial (54% de media) o a las propias instituciones del Estado (entre el 38 y el 39%) (cf. *Ibidem*). Ver *supra*, capítulo 3.

38. Archivo FEPP Riobamba, carpetas UCASAJ.

ción alcanzó un alto nivel de autogestión y, lo que es más importante, se presentó ante sus filiales como una estructura eficiente y con capacidad de mediación con el mundo exterior.

Continuando en esa línea, y a tenor de la experiencia anterior, en abril de 1991 los dirigentes de San Juan se interesaron por el programa de tierras del FEPP; interés que se plasmó en el convenio de cooperación de 1993 (26/10/93) que establecía la posibilidad de otorgar créditos a organizaciones de base ubicadas en la zona de influencia de la UCASAJ. Todo y que esos créditos debían canalizarse directamente a las comunas previamente avaladas por la OSG, el FEPP se comprometía a devolver a ésta “un porcentaje del interés que se cobra a los préstamos entregados para compra de tierra” (cláusula 1<sup>a</sup>)<sup>39</sup>, hecho que demuestra una vez más el apoyo decidido de la institución a las OSG, aún en casos como el presente, en el que UCASAJ no accedería como tal a la tierra, sino que se limitaba a dar el visto bueno (o no) a las peticiones de las organizaciones de base. Relacionado con esto, es remarcable el informe de UCASAJ fechado el 30/01/92 (en pleno proceso negociador del convenio anterior, pero antes de su firma) y dirigido a la oficina del FEPP en Riobamba, en el que se demandaba que, de las cuatro solicitudes de crédito para tierra presentadas por otras tantas comunidades, se diera trámite a dos (la de la Asociación Purúha, por un monto de 30 millones, y la de la comuna Guabug, por un total de 36 millones) y quedasen pendientes otras dos, en un caso por falta de información tramitada a la OSG y en otro por conflictos en el interior de la filial de primer grado. Entre la argumentación dada por la UCASAJ para justificar su propuesta, y que se refiere a la conveniencia y viabilidad de las iniciativas avaladas, nos parece subrayable el punto donde alude a que “adicionalmente, las dos organizaciones se encuentran al día en el cumplimiento de sus obligaciones para con la OSG, han venido participando en forma activa en todos los actos, eventos y movilizaciones programados y organizados por la UCASAJ”<sup>40</sup>. Toda una declaración de principios implícita sobre la importancia de la OSG desde la óptica de que las organizaciones de base filiales puedan conseguir captar recursos externos<sup>41</sup>.

De modo similar a Licto, el lugar dejado en San Juan por instituciones clásicas de desarrollo como el FEPP o CESA está siendo ocupado por el PRODE-

---

39. Archivo FEPP Riobamba, carpetas UCASAJ.

40. Archivo FEPP Riobamba, carpetas UCASAJ.

41. Un rema por esrudiar a fondo en futuras investigaciones es el del impacto que tuvo el programa de tierras del FEPP sobre la revalorización de los precios de las haciendas asediadas por los campesinos. Sin poder precisar demasiado, sí que cabe señalar aquí que son numerosos los testimonios orales que ponen de manifiesto cómo “los créditos y las facilidades para comprar las tierras provocaron un incremento del precio de la tierra. Hoy se acabó la lucha por la tierra, pero todavía se están pagando los créditos, con el agua al cuello”. Ello sin entrar en otro tipo de cuestiones colaterales, tales como el descenso en la combatividad de los comuneros que supuso el acceso a la tierra: “Antes se era mucho más combativo, hasta se tomaron el IERAC. Ahora se ha cambiado, del desarrollo por la lucha se ha pasado al desarrollo por el trabajo” [Ricardo Guamán, 21/11/99].

PINE y su novedosa política de proyectos de todo tipo fundamentados en diagnósticos participativos. A diferencia de lo que ha sido habitual con la mayor parte de las agencias, el PRODEPINE “está tratando de buscar otro mecanismo de conocer a las comunidades, [que] seamos quienes ejecutemos, quienes veamos y de igual manera solicitemos lo que nosotros necesitamos, mas no lo que ellos nos quieren dar”. De este modo, el PRODEPINE entrega los recursos económicos para que sea la OSG la instancia que los gestione en la implementación de aquellos proyectos específicos que se deriven del diagnóstico participativo previo. “Nosotros –nos explicaba con entusiasmo Gloria Jara– somos quienes manejamos esos recursos, obviamente con control del PRODEPINE y con control de la comunidad de beneficiarios, de esa forma conjunta”:

A nivel de UCASAJ hemos hecho reuniones con los dirigentes, hemos acudido a cada una de las comunidades a informar a todas las bases, y de ahí salía la problemática, las necesidades y la priorización de obras que se van a ir ejecutando. [...] Para las [ocho] asociaciones [que participan en la UCASAJ] estaba limitado, solamente están trabajando con comunidades, porque la asociación son miembros de una misma comunidad y a la vez van a percibir doble beneficio, por la comuna y por la organización, así que más bien optaron solamente por trabajar con comunidades. Pero de todas maneras son veinte comunidades y ellos están financiando nueve perfiles de proyectos, entonces estaríamos por nueve comunas, ¿y el resto? El mecanismo que se ha adoptado es viendo comunidades afines en que se pueda con un mismo proyecto beneficiarse unas dos o tres comunidades. Caso de nosotros son casi seis comunidades que se están beneficiando en ese sentido, dos por proyecto. Hay algunas que por su situación geográfica o por la necesidad de igual manera toca hacer un trabajo individual. Pero el trabajo en sí lo hemos hecho a través de talleres, de nosotros salen las ideas. El plan se ejecuta viendo nuestras necesidades, y nosotros también estamos cumpliendo con el trabajo; como [es] algo que necesitamos ponemos mayor empeño, mayor ahínco a trabajar. La contraparte es el trabajo comunitario, donde se participa activamente, y esa participación le hace ser ya dueño, por el esfuerzo que se hace [Gloria Jara, 07/11/99].

Vemos así cómo la propuesta del PRODEPINE se ha concretado en San Juan en la puesta en marcha de nueve perfiles de proyectos. La institución transfiere el dinero para que sea la OSG quien lo administre. Ésta, además, coordina los trabajos y requiere a las comunas para que organicen las tandas de faenas colectivas –en forma de *mingas*– que constituyen la contraparte de los beneficiarios de cara a adquirir derechos de usufructo y participación en los proyectos. Estos últimos, por otra parte, son muy heterogéneos, y recorren un amplio espectro de actividades y necesidades percibidas como tales por los comuneros: desde la construcción de un modesto canal de riego que avanza en base al esfuerzo sostenido y la autoexplotación de los *mingueros* de Shobolpamba, hasta la gestión de una guardería infantil (comuna de Pisicaz Alto), pasando por el apoyo a las actividades de elaboración y comercialización de

artesanías de la Asociación de Mujeres Monseñor Leónidas Proaño (comunidades de Calerita Alta, Calerita Baja y Chimborazo).

### Organización indígena y acceso a la tierra: la Inca Atahualpa de Tixán

La parroquia de Tixán está localizada en el noreste del cantón Alausí, al extremo sur de la provincia de Chimborazo. Con una superficie aproximada de 15.225 hectáreas y una población rural que no llegaba a las siete mil quinientas almas en 1990, en Tixán la presencia indígena no era tan mayoritaria como en San Juan y Licto, aunque sí era muy elevada en relación al conjunto del cantón, tal como reflejan los datos sobre zonas API que reproducimos en el cuadro 6.3. El Tixán de los noventa presentaba además unas tasas de analfabetismo mucho más altas que las de las otras parroquias analizadas (cuadros 6.1 y 6.3) y con una diferencia entre hombres y mujeres notablemente más acusada que la media alauseña. La desnutrición infantil, por su parte, ya de por sí algo más aguda en Alausí que en Riobamba, estaba en Tixán un par de puntos por encima de Licto y entre cinco y seis de San Juan. Y es que, en realidad, tanto a nivel parroquial como cantonal, encontramos en esta parte del sur chimboracense algunos de los indicadores de condiciones de vida más dramáticos de los Andes centrales del Ecuador: una pobreza e indigencia que afectaban, respectivamente, al 92% y al 68% de los tixaneños rurales<sup>42</sup> (con brechas del orden del 56% y del 30%), dan cuenta de unos índices de desarrollo social (32,73) y de necesidades básicas insatisfechas (67,27) mucho más desequilibrados que los consignados para el cantón Riobamba (cuadro 6.1).

En el territorio de Tixán operan simultáneamente dos organizaciones de segundo grado: la *Corporación Cocán* y la federación *Inca Atahualpa*, que es en la que vamos a centrar la atención del presente acápite. Es remarcable, no obstante, la elevada representatividad que detentan ambas OSG (entre las dos engloban al 85,2% del total de los campesinos de la parroquia), aunque haya que reconocer la mayor relevancia de la *Inca Atahualpa* en términos de población y del número de organizaciones de base filiales (en torno al 61%); y eso a pesar de que las comunidades de la *Cocán* controlan bastante más tierra que sus vecinas (9.584 hectáreas frente a 3.961), circunstancia que se traduce en unas superficies medias de las unidades de explotación mucho mayores, tanto considerando los totales absolutos (19,1 hectáreas por familia frente a 4,9) como únicamente las tierras sembradas (9,6 hectáreas frente a 3,1) (cuadro 6.4). La producción pecuaria se reparte casi al 50% en el caso del bovino; aunque vuelve a predominar Cocán en el del ovino, el aprovechamiento ganadero más importante de la zona, pues “se sustenta en el pastoreo extensivo por todas las partes

42. Utilizamos el término “tixaneños” en el sentido literal de habitantes de la parroquia Tixán, no con la acepción restringida que alude únicamente “a los habitantes blanco-mestizos originales del poblado” con que suele ser entendido en el medio (Cervone 2000, 132).



que están en barbecho o que no poseen cultivos en ciertos momentos” (Vogel 1999, 33)<sup>43</sup>. Dado que las comunidades de la *Cocán* cuentan con un área relativamente amplia de pajonales (2.943 has), son éstas las que han podido consolidar rebaños de una cierta importancia, a diferencia de las de la *Inca*, donde “la posesión de animales es limitada por la falta de terrenos y agua” (CEDIS 1999, 46).

**Cuadro 6.3. Algunos indicadores de población y condiciones de vida de la parroquia de Tixán en relación al conjunto del cantón Alausí (Chimborazo) en los años noventa**

Algunos indicadores de Población y condiciones de vida	Cantón Alausí (1)	Parroquia Tixán
Población total en 1990 (en miles)	33,91	7,48
Población masculina (en %)	48,25	47,30
Población femenina (en %)	51,75	52,70
Población que habita en API	52,10	62,00
Analfabetismo población mayor de 15 años (en %)	33,10	64,05
Analfabetismo masculino (en %)	35,00	52,84
Analfabetismo femenino (en %)	54,30	73,80
Prevalencia desnutrición crónica (talla/edad)	69,90	71,92
Prevalencia desnutrición global (peso/edad)	51,46	53,15
Incidencia de la pobreza	89,10	91,94
Brecha de la pobreza	50,90	56,25
Incidencia de la indigencia	60,50	67,56
Brecha de la indigencia	24,50	30,44
Índice de desarrollo social	32,10	32,73
Necesidades básicas insatisfechas	67,90	67,27

**Nota:**

1. Los datos del cantón hacen alusión, exclusivamente, a la población rural.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de ODEPLAN (1999), PNUD (1999) y Zamosc (1995).

Las diferencias aludidas arrancan del punto de partida también distinto de las organizaciones que conforman una y otra OSG. En el caso de la *Cocán* nos hallamos exclusivamente ante comunidades de altura (entre 3.640 y 3.760 msnm.), dotadas con tierras planas afectadas moderadamente por problemas de erosión y con un acceso fácil a fuentes de agua, aunque en la estación seca los caudales sean mínimos. Eso explica que la migración sea menos aguda en esta zona que en las áreas de influencia de la *Inca Atahualpa*, constatándose “un cierto equilibrio entre los ingresos agrícolas y los pecuarios y un menor aporte de las actividades extraparcela”; al contrario que en las comunas de la *Inca*, donde a menudo las ocupaciones relacionadas con la migración estacional son (como en Licto y en menor medida en San Juan) preponderantes en términos

43. “Los principales cultivos del área son cebada, papas y habas, con mayor productividad en terrenos que tienen mayor humedad y mejor calidad de suelo. Trigo, arvejas, chochos y lentejas tienen menos importancia para las comunidades; mientras el maíz sólo se da en la parte occidental del área de Tixán donde hay más humedad y menor altura y, por lo tanto, ocurren menos heladas” (Ibídem, 33).

monetarios (CEDIS 1999, 54). Las 17 comunidades filiales de la *Inca Atahualpa* se sitúan así entre los 2.700 y los 3.600 metros de altura; en un área de topografía muy irregular donde son frecuentes las pendientes de hasta el 70% y donde, en consecuencia, los problemas de erosión y degradación de suelos son ciertamente acuciantes. Si a ello añadimos los rigores del clima andino, la minifundización, las dificultades de comercialización derivadas de la precariedad de las infraestructuras y las consecuencias que para los pequeños productores comportan los lineamientos neoliberales de las políticas agrarias, obtenemos una vez más el típico cuadro de agricultura insuficiente, migración estacional generalizada (al norte del callejón interandino y a la costa) y sempiterna hambre de tierras tan extendido en las zonas rurales de Chimborazo.

**Cuadro 6.4. Distribución por OSG de la población, las organizaciones de base y los aprovechamientos agropecuarios más importantes de la parroquia de Tixán en 1999**

		INCA ATAHUALPA		COCÁN	
		total	%	total	%
POBLACIÓN (número)	Habitantes	3.934	61,73	2.439	38,27
	Familias	806	61,53	504	38,47
ORGANIZACIÓN (número)	Comunas	17	60,71	11	39,29
	Otras OB (1)	25	60,98	16	39,02
USOS DEL SUELO (hectáreas)	Superficie total	3.961	29,24	9.584	70,76
	Superficie cultivada	2.467	33,77	4.838	66,23
	Pajonales	409	12,27	2.923	87,73
	Sup. cultivos/familia	3,1	-----	9,6	-----
	Sup. pajonales/familia	0,5	-----	5,8	-----
	Sup. total/familia	4,9	-----	19,1	-----
CABEZAS DE GANADO (núm.)	Bovino	1.776	50,37	1.750	49,63
	Ovino	6.460	21,00	24.300	79,00

**Nota:**

1. Nos referimos a asociaciones de productores, cooperativas y organizaciones de mujeres. Hemos excluido los clubes deportivos.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de CEDIS (1999).

Con el paso de los años, la *Inca Atahualpa* se ha ido convirtiendo en la OSG más fuerte de Tixán (ha ensanchado incluso su radio de influencia más allá de los límites parroquiales) y se ha consolidado como la plataforma de reivindicación étnica más combativa y eficaz del cantón<sup>44</sup>. Se trata de un proceso de for-

44. Más allá de las características de sus OPG, lo que más distingue a la *Inca Atahualpa* de la *Corporación Cocán* es su madurez organizativa y su mayor capacidad de atracción de recursos externos. Una peculiaridad de la *Inca* que sin duda está relacionada con la presencia que históricamente se constata en su sector de numerosas instituciones de desarrollo. En efecto, si bien los orígenes de la *Cocán* arrancan de la intervención del FODERUMA a principios de los ochenta, lo cierto es que "apenas en tres comunidades ha habido presencia parcial de ONG" (CEDIS 1999, 11). Las filiales de la *Inca*, por el contrario, se han beneficiado de las intervenciones más o menos puntuales de agencias privadas tan importantes como CARE Alemania (molinos de granos), SWISSAID (obras de infraestructura hidráulica) o el CEAS (agua potable) –por citar sólo algunas de las que han trabajado allí entre 1996 y 1999–;

talecimiento que arranca de la capacidad mostrada por la *Inca* para resolver cuestiones tan sentidas por los comuneros de la zona como el cuatrерismo y el acceso a la tierra. Sin ánimo de detenernos aquí exhaustivamente en la historia de la organización, pues queremos explorar esta vez otros aspectos del estudio de caso, hay que decir que la OSG nace a finales de los ochenta para combatir los robos de ganado:

En las comunidades la gente hacía vigalias y tenía a los animales (bovinos y ovinos) dentro de las casas. Las autoridades no hacían nada para controlar este azote, por el contrario, mediante la entrega de dinero los ladrones pronto salían libres y dispuestos a desquitarse. Las comunidades de arriba [filiales de la *Corporación Cocán* a instancias del FODERUMA] (...) no necesitaban de otra organización. Las comunidades de la parte de debajo de Tixán se proponen crear una organización. Nace en la comunidad Pishillig Yacupungo por decisión de todos los moradores bajo la dirección de una predirectiva. Se realizan asambleas permanentes en cada una de las comunidades y por sectores. Se analiza la importancia de la organización y se discuten los objetivos centrales: terminar con el abuso del cuatrерismo en la zona, hacer que las autoridades locales respeten a la población indígena, obtener reconocimiento jurídico para lograr beneficios para las comunidades. Una discusión inicial fue por el nombre: se propone Rey Atahualpa, al final queda como *Inca Atahualpa*. La primera medida es la realización de una batida a los lugares renombrados y con antecedentes de ser cueva de ladrones. Se confiscan unos 600 animales. Los ladrones huyen. Los animales logrados se entregan a los dueños. Con estas medidas 'ya podíamos vivir en paz', señalan los comuneros (CEDIS 1999, 5).

La cita anterior revela un elemento crucial para la población indígena: el de la reivindicación de *respeto* por parte de los blanco-mestizos; un respeto que debía de traducirse, entre otras cosas, en el fin del cuatrерismo de los no indios contra los indios y en el trato de igualdad ante las autoridades locales. Emma Cervone (1996, 1999 y 2000), que es quien más y mejor conoce la casuística de Tixán, destaca la importancia de la *Federación Inca Atahualpa* como plataforma política que ha permitido la afirmación del sector indígena frente a la población mestiza del pueblo. Es en buena parte a través de –y gracias a– la organización de segundo grado que los indígenas tixaneños han ido cambiando de actitud: “han adquirido sus tierras, han conquistado su espacio político y esto ha llevado a una progresiva toma de conciencia de su condición”. Actualmente, concluye Cervone, “sin necesidad de discursos reivindicativos, en las confrontaciones de

---

siendo objeto prioritario de atención continuada durante muchos años por parte de otras ONGD como el *Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional* (CECI) (educación parvularia, construcciones comunales para captación de agua), el CEDIS (promoción de las organizaciones de mujeres, mejoramiento ovino, tejidos, implementación de empresas comunitarias) y el FEPP (crédito de acceso a la tierra, mejora y conservación de suelos).

todos los días, los indios se revelan, responden a los intentos de abusos, sobre todo cuando la contraparte es conocida” (1999, 141)<sup>45</sup>.

Junto a la cuestión del robo de ganado, la intermediación de la OSG para garantizar el acceso a la tierra ha sido la otra clave de su fortalecimiento y de su éxito desde el punto de vista de la revitalización étnica. Aquí hay que tener en cuenta, de entrada, que la aplicación de las dos leyes de reforma agraria permitió la supervivencia en Tixán de varias haciendas de entre 100 y 400 hectáreas de extensión. En esa tesitura, la *Inca* actuó en todo momento como una instancia de coordinación y de movilización, organizando ocupaciones de fincas e impidiendo a los propietarios la realización de sus actividades productivas. La prolongación de este estado de cosas, hizo que la presión por los predios fuera aquí uno de los detonantes definitivos del levantamiento de 1990. Justamente por ello, el programa de acceso a la tierra del FEPP priorizó la actuación en zonas que –como Tixán– mantenían viva la conflictividad entre los indígenas y los terratenientes. Con esa intención, el *Fondo* otorgó créditos entre 1991 y 1995 para la compra de 1.071 hectáreas que habrían de beneficiar a 328 jefes de familia de ocho organizaciones de base de la *Inca*; monto que se amplió entre 1996 y 1997 a otras cinco OPG filiales para que adquirieran casi 400 hectáreas más (Vogel 1999, 29).

En las páginas que siguen proponemos precisamente hacer el seguimiento de algunos de los procesos que desató el manejo del programa de tierras en Tixán. Una iniciativa cuyo desarrollo, si bien consolidó (¿sobredimensionó?) una cierta imagen positiva de la OSG ante sus organizaciones filiales, también puso al descubierto algunos aspectos ambivalentes de la naturaleza de este tipo de estructuras asociativas. Las evidencias empíricas nos sitúan así ante un universo tremendamente complejo y salpicado de conflictos donde los desencuentros entre la OSG y la ONGD son frecuentes y donde, además, la competencia entre diferentes agencias de desarrollo se traduce en una suerte de ‘guerra fría’ por el mantenimiento de las respectivas influencias en el seno de la organización de

---

45. “Hasta la década pasada, por ejemplo, eran los *mishus* en todas sus expresiones, como hacendados y como patrones pueblerinos, los que se empoderaban, los que manejaban los espacios de poder en el nivel parroquial, individual e institucional y frente a los cuales ‘los del campo’ tenían que defenderse. Sin embargo, ahora la situación es contraria: los indios y los chagras [campesinos no indígenas que viven en las comunidades ‘como indios’] son los que amenazan, los que están conquistando espacios de poder antes negados, obligando a los ‘mishus’ a la defensa. El empoderamiento de los discriminados se traduce en empoderamiento de instrumentos y mecanismos de discriminación de los dominantes para transformarlos en espacios propios de poder y esto es lo que permite la comunicación, jugar con las mismas reglas de juego. Este es el caso del manejo de la distancia física: antes eran los indios y los chagras los que eran rechazados y mantenidos lejos; ahora son todos, también los rechazados, rechazan. Otro ejemplo es el compadrazgo interétnico: antes era un mecanismo para imponer superioridad y al mismo tiempo perseguir intereses personales por parte de los blancos, ahora ambos compadres tienen algo que ofrecer y que pedir, así como intereses que defender, pero los que antes sólo podían aceptar, ahora pueden proponer, obligando al otro a la aceptación” (Cervone 1999, 153-154).

segundo grado, garantizando así de paso la existencia de un sujeto social capaz de justificar el propio quehacer institucional.

Todo empezó en 1992, cuando el secretario de la *Federación Inca Atahualpa* requirió la ayuda del *Fondo* para la compra de 150 hectáreas y el aprovisionamiento de semillas. Los términos de la solicitud hacían hincapié en el fomento del trabajo comunitario –en consonancia con el ideario de la institución dominante<sup>46</sup>– y en la relevancia de la gestión de esa finca por parte de la OSG en concepto de granja-centro de experimentación, demostración y capacitación:

1. En la compra de la hacienda La Merced, con un total de 350 has en dos lotes, la Comunidad se hace cargo de un lote de 200 has y la Unión Inca Atahualpa toma a su cargo 150 has [denominadas localmente como “La Ermita], que serán destinadas como granja de producción y centro de capacitación agropecuario: selección de semillas, promoción de cultivo de hortalizas, de forestación, de conservación y recuperación de suelos (...). También servirá para desarrollar actividades experimentales con abonos orgánicos (lombricultura, compostaje). Cinco hectáreas serán destinadas al cultivo de pastos mejorados para el desarrollo de ganadería. (...) 2. Las comunidades todas están dispuestas a participar. Esta decisión fue surgida en alguna de las reuniones realizadas en las que se mantuvo el criterio de trabajo comunitario para el desarrollo de esta granja-centro de capacitación y experimentación, el aporte de las diferentes comunidades consistirá en los trabajos de mano de obra. (...) 3. El plazo que fijamos podría ser para 6 años. Podemos cancelar el préstamo en cuotas semestrales. (...) 4. Para esta compra no tenemos el aporte inicial ni tampoco semillas para cultivar, por lo que es necesario que nos faciliten el préstamo para la compra de las 150 has y para las semillas<sup>47</sup>.

Atendiendo a la mencionada solicitud, el FEPP formalizó su relación con los tixaneños a través de la firma inmediata de un convenio (con fecha 05/06/92) en virtud del cual prestaba a la *Inca* la cantidad de 115 millones y medio de sucres, a devolver en siete años, con el objeto de adquirir las mencionadas 150 hectáreas. La OSG se comprometía a pagar un interés del 18%, aceptando que, en caso de mora injustificada, debería abonar un adicional del 12% sobre los saldos (cláusula 4<sup>a</sup>). Hay dos aspectos de este documento que también conviene remarcar: el empeño explicitado nuevamente de la OSG de “priorizar en todo momento las actividades que fortalezcan la propiedad y el trabajo comunitario (cláusula 5<sup>a</sup>, acápite c); y la especificación de que “del 18% que se cobra de interés, el FEPP se compromete a devolver el 5% a la organización, que lo dedicará para gastos del Centro de Capacitación Agropecuaria [tales como] selección de semillas, forestación, conservación de suelos, promoción del cultivo de hortalizas, lombricultura y pastizales” (cláusula 8<sup>a</sup>), de manera similar a como vi-

---

46. Recuérdese que, para ser beneficiarios de esta línea de ayuda del FEPP, los grupos y las OSG correspondientes tenían que comprometerse a trabajar las parcelas adquiridas en forma comunitaria. Ver *supra*, capítulo 3.

47. Oficio 226 de 19 de mayo de 1992. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

mos que se procedió en San Juan. De igual manera, unos meses después, y a través de un nuevo convenio (28/09/92), el FEPP asumió la tramitación de las solicitudes de las organizaciones de base filiales, siempre y cuando tuvieran el respaldo de la *Inca* (cláusula 1ª). Esta, a su vez, debería explicar por escrito las razones de su apoyo a tal o cual grupo de primer grado, “así como los compromisos que se acuerden entre organización de base y OSG” (cláusula 2ª). La *Federación*, además, estaría obligada “a dar el seguimiento permanente, para la buena marcha (...) del proyecto, así como ayuda a recaudar el capital e intereses de los préstamos entregados a los grupos” (cláusula 4ª). Del 5% del interés entregado a la *Inca*, ésta tendría que presentar un informe económico de las inversiones o gastos realizados para “el seguimiento, capacitación, movilización u otros proyectos realizados en favor de la OSG o de las organizaciones de base” (cláusula 7ª). Ese fondo, de hecho, podría no ser entregado por el FEPP en cuatro supuestos: morosidad en capital o intereses; “problemas internos en los grupos que la OSG no haya ayudado a resolver por falta de seguimiento”; no presentación del informe económico preceptivo; o malversación y apropiación indebida de los depósitos (cláusula 9ª)<sup>48</sup>.

Prácticamente a partir de la firma del primer documento que oficializó la colaboración del FEPP con la *Federación* empezaron los problemas. Problemas relacionados, sobre todo, con la morosidad en los pagos; con la “picaresca” de los dirigentes indígenas para, todo y no cumpliendo con los plazos de amortización, continuar solicitando ayudas a la ONGD; y con su curiosa percepción del reintegro a las arcas de la OSG del 5% de los intereses como si de un *derecho* conquistado para sus filiales se tratase. Los primeros indicios de morosidad parten ya del mes de agosto de 1992, cuando la directiva de la *Inca* insinuó la conveniencia de una ampliación del plazo para el pago de intereses argumentando la permanencia de unos precios excesivamente bajos para la cosecha<sup>49</sup>. En enero de 1993, el Presidente de la organización se lamentaba de que “la mayor parte de las haciendas en la parroquia de Tixán (...) han sido compradas por las comunidades indígenas con el préstamo del FEPP, y en todos los convenios reza que tenemos que pagar semestralmente”. El problema estribaba en que, según el dirigente, la población indígena no podía cumplir “por lo que al año una vez

48. Para acabar de redondear el marco de la cooperación con la *Inca*, el FEPP firmó un tercer convenio antes de finalizar el año (28/12/92) por el que se haría entrega de semillas a la OSG para que ésta las distribuyera a las comunidades afiliadas (cláusula 2ª). La *Inca*, por su parte, quedaba compelida a retornar dos quintales de semilla seleccionada por cada quintal prestado (cláusula 4ª). (Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*).

49. Carta de la *Inca Atahualpa* al FEPP de 11/08/92. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*. De modo claro y contundente, la Pastoral Social de la Diócesis de Riobamba se dirigió al FEPP un mes más tarde para informarle de que la OSG tenía con ella un préstamo vencido, advirtiéndole así de la naturaleza morosa de su contraparte en Tixán. Cf. Carta de la Pastoral de 20/11/92. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

cosechamos”<sup>50</sup>. La respuesta del FEPP fue la de verificar este supuesto, visitando a las comunidades y constatando que el 90% de los predios adquiridos se hallaban cultivados y que, contra todo pronóstico, “los grupos que mayor apoyo han recibido, dos créditos para tierra más ganadería o tierra más tractor, son los que en peor situación crediticia están, así como los grupos a los cuales no se les exigió el aporte inicial”. En opinión del coordinador del programa de acceso a la tierra, se había llegado a esa situación porque “la gente estaba convencida o tranquila ya que se les había dicho, sean los dirigentes, de la propia comunidad o los de la OSG (...), que van a pagar sólo de lo que produce la tierra”<sup>51</sup>. A esta distorsión de los compromisos contraídos hay que añadir el falseamiento sistemático de la información que sobre producciones y rendimientos proporcionaba la OSG a la ONGD, tal y como se advertía en el informe de actividad de septiembre de ese año, que recomendaba el diseño de “algún registro para tener los datos más seguros y que no se presten a engaño”<sup>52</sup>.

Lamentablemente, los incumplimientos de sus obligaciones por parte de la *Inca Atahualpa* iban mucho más allá de su incapacidad para afrontar las cuotas de amortización de las fincas recientemente adquiridas. Son frecuentes así los desaires de la OSG y sus filiales a la institución colaboradora: unas veces enviando delegados a los cursos organizados por el FEPP “sólo por cumplir”<sup>53</sup>; las más simplemente no asistiendo a muchas de las reuniones convocadas para planificar actividades<sup>54</sup>. Ello no era óbice, sin embargo, para continuar pidiendo recursos al *Fondo*. La historia de la relación entre ambas entidades, en efecto, es en buena parte la historia de las demandas de una parte –la beneficiaria– que, asumiendo a pies juntillas el papel del asistido, recuerda permanentemente a la

50. Carta de la *Inca Atahualpa* al FEPP de 01/02/93. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

51. Incluso “se sorprendieron [los comuneros] o tomaron conciencia luego de la explicación que se dio de que la tierra debía pagarse haciendo esfuerzos personales y no sólo esperar la producción de la tierra comprada”. Informe de actividades de marzo de 1993. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

52. Informe de actividades de septiembre de 1993. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

53. Ese fue el caso del curso de semillas desarrollado en octubre de 1993. Cf. Informe de actividad de octubre de 1993. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

54. Así se desprende, al menos, de los informes redactados para dejar constancia del elevado absentismo experimentado en iniciativas como las siguientes: reunión de planificación de actividades para 1994 con grupos de tierras (08/01/94); entrega del pedido de semillas de 14/12/94 (sólo se pudo entregar una parte por falta de concurrencia); curso para secretarios y tesoreros de mayo de 1997, realizado aún a pesar de la escasa asistencia. La falta de seriedad llegaba en ocasiones hasta el extremo de no acudir ni los responsables de la OSG a las propias asambleas generales: “¿Qué pasa con la *Inca Atahualpa* –se preguntaba el representante del FEPP ante la Asamblea de diciembre de 1997– que sus principales dirigentes convocan y no aparecen? Falta preparación en gestión de los dirigentes, no se responsabilizan de sus compromisos, no preparan las reuniones, falta de respeto, desconfianza y falta de credibilidad que van generando. Por ahí deberíamos empezar a capacitar”. Cf. informes conservados en el Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

otra –la donante– su obligación de dar apoyo y de contestar a todos y cada uno de sus requerimientos<sup>55</sup>. ¿Cómo explicar si no que en un contexto como el descrito, caracterizado por el incumplimiento sistemático de los convenios y por el predominio de una actitud cuando menos turbia por parte de la dirigencia de la OSG, ésta no deje de fundamentar su relación con el FEPP en el victimismo y el asistencialismo más feroz?

La controvertida cuestión del reintegro del 5% de los intereses es en este sentido reveladora de la naturaleza de dicha relación. Nada más constatarse, tras el primer año, la dilación en los pagos por parte de la OSG y sus filiales, el FEPP advirtió a las respectivas dirigencias de que “mientras no estén al día todos los grupos que tienen crédito a diciembre [de 1992] no se puede entregar ese fondo”<sup>56</sup>. La *Inca*, desoyendo el aviso, respondió solicitando diez millones más de sucres para montar un servicio de molienda<sup>57</sup>. Ante la decisión de la ONGD de proceder a entregar el dinero en concepto de nuevo crédito a la OSG, ésta reaccionó no aceptando esa ayuda, apelando a la octava cláusula del convenio firmado en junio de 1992; una cláusula en cualquier caso inaplicable dada la impuntualidad de los pagos de las cuotas de amortización (y no digamos ya de los intereses de demora)<sup>58</sup>. Con paciencia, con mucha paciencia, los técnicos del FEPP volvieron a explicar ante la Asamblea de la *Inca* los términos estipulados al respecto en el convenio, recalcando el hecho de que, a pesar de que las cláusulas de aquél no lo permitían, el *Fondo* “ha hecho adelantos para capacitación, movilización, promotores y otras necesidades de la organización”<sup>59</sup>.

55. Valgan como ejemplo las siguientes solicitudes: financiación para el I Congreso de la *Federación* en 1992 (carta de 22/08/92); *adelantos* (?) para la fiesta de la cosecha de 1993 (carta de 05/08/93); préstamo de dos millones de sucres para fortalecer la cooperativa de consumo Rumiñahui, en funcionamiento desde hacía dos años (carta de 22/03/94); préstamo por tres meses de un millón y medio para reparar una trilladora [“si en ese tiempo nosotros no pagamos ustedes pueden disponer de la trilladora y venderla para recuperar su capital”] (carta de 17/08/94); subvención de 200.000 sucres para la fiesta de San Juan (carta de 22/06/95); donativo para pagar la orquesta de la fiesta de la cosecha (carta de 24/07/95). Cf. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atabualpa*.

56. Informe de actividad: reunión mensual (06/09/93). Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atabualpa*.

57. La finalidad de la iniciativa era construir un molino e impulsar “un centro de acopio de granos de la zona, por lo que había mucho maltrato por parte de dueños, comerciantes que acaparaban, arranchaban groseramente, especialmente en los meses de julio a diciembre que llenaban muchas gentes de las comunidades de alrededor; como que esto impulsó para seguir trabajando hasta conseguir el financiamiento para comercialización y construcciones” (Carta de la *Inca* al FEPP de 26/01/94). A tenor de la documentación disponible, podemos afirmar que la experiencia fue un verdadero desastre contable: los propios dirigentes de la OSG se desentendieron en todo momento del asunto y el impago de las deudas generadas fue una constante en el desarrollo del proyecto. Cf. Archivo FEPP Riobamba, carpetas de la *Inca Atabualpa*.

58. Carta de la *Inca Atabualpa* al FEPP de 16/09/93. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atabualpa*.

59. Informe de actividad: reunión mensual (04/10/93). Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atabualpa*.



Menos de dos semanas más tarde, como si tal cosa, los responsables de la *Inca* solicitaron por carta la financiación y mantenimiento de varios animadores, amén de un monto para “fortalecimiento de la organización” (léase gastos de la dirección) que ascendería a un total de un millón seiscientos mil sucres; cantidad a satisfacer trimestralmente a cuenta del célebre 5%<sup>60</sup>. Solicitudes como esta son muy frecuentes, y están generadas por motivaciones tan variopintas como sufragar los congresos de la OSG o costear los gastos acarreados por los responsables del centro de capacitación comunitario que funcionaba en la finca propiedad de la organización<sup>61</sup>.

La incapacidad de la *Inca* y de sus filiales de asumir puntualmente los pagos de las cuotas de amortización de los créditos tiene que ver con un manejo poco claro e ineficiente de las cuentas por parte de los dirigentes<sup>62</sup> y, sobre todo, con las dificultades que planteaba la gestión comunitaria de la tierra. Como sucedió en otras zonas de intervención del FEPP, tras las primeras campañas agrícolas y la no materialización de las perspectivas económicas generadas *a priori*, cundió el desánimo entre los campesinos y aumentó la presión a favor de la privatización de los predios. Tal como pudo comprobar Adriaan Vogel, cooperante holandés que colaboró varios años con el FEPP en el área, “por las desigualdades al interior de cada grupo, en torno a los aportes económicos, la utilización de los beneficios y la falta de participación en trabajos grupales y en reuniones” a partir de 1995 “siete de los ocho grupos de Tixán con los que trabajaba el FEPP decidieron asumir individualmente el pago de la deuda y el trabajo productivo, repartieron la tierra y entregaron lotes de terreno a cada socio” (Vogel 1999, 40). En el caso de la finca de la OSG –La Ermita–, las irregularidades contables y la exacerbada morosidad llevaron a los responsables de la ONGD a tomar la decisión a finales de 1994 de no continuar con la devolución del 5% de los intereses, pasando por el contrario esos montos a descontar parte de la deuda<sup>63</sup>. La contundencia de esa decisión marcó verdaderamente un punto de inflexión en las relaciones del FEPP con la *Federación*. Hasta tal punto es así que, poco a poco, en el seno del *Fondo* se fue madurando la tesis de que, si a pesar de todo

60. Carta de la *Inca* al FEPP de 08/01/94. Poco después, en febrero, “se destituye a [los] promotores de la *Inca*, al no saber [el FEPP] qué papel exactamente cumplen (...) Los dirigentes indican que trabajan a tiempo completo y no reciben ninguna remuneración, por lo que se les indica que es la organización la que tiene que autofinanciarse”. Informe de actividad: reunión mensual de 07/02/94. Archivo FEPP Riobamba, carpetas de la *Inca Atahualpa*.

61. Cf. Cartas de la *Inca Atahualpa* al FEPP de 17/08/94, 21/08/94 y 15/09/94. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

62. En julio de 1994, por ejemplo, el personal del FEPP informaba a la oficina de Riobamba de que en la ex-hacienda La Merced los responsables comunitarios eran reticentes a mostrar las cuentas, mientras que “en la *Inca* se ven claras dificultades de recuperación de los fijos que se realizan, el dinero en su totalidad no ingresa en la tesorería, sigue dando al fijo los productos que salen de la Ermita [la finca propiedad de la OSG]”. Informe de actividad: reunión mensual de 13/07/94. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

63. Informe de actividad: reunión de 07/09/94. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

continuaba la OSG perseverando en su morosidad, sería bueno plantear la venta de una parte del predio con el objeto de hacer frente al débito. Una opción que, en cualquier caso, ponía al FEPP contra los dirigentes y contra otra importante ONGD —el CEDIS— que desde hacía varios años estaba colaborando con la *Inca* en el manejo del centro experimental de La Ermita.

Antes de seguir con esta historia, se impone introducir algunas pinceladas sobre las características de la dirigencia de la *Federación Inca Atahualpa*. Hay que decir en primer lugar que, a lo largo al menos de toda la década de los noventa, la élite que controla el aparato de la OSG es una reducida camarilla de dirigentes que se van turnando, después de cada congreso, en la detentación de los diferentes cargos de la organización (presidente, secretario, tesorero y vocales)<sup>64</sup>. Eso no significa, claro está, que no se trate de una minoría heterogénea, ni que no existan entre ellos discrepancias y conflictos: los hay y muchos en la medida en que todos velarán prioritariamente por la satisfacción de sus específicos intereses en términos de consolidar redes clientelares que les permitan perpetuarse en la dirigencia. Dicha élite es a menudo percibida, además, como lejana y poco representativa del conjunto de las OPG filiales por parte de los comuneros de a pie, siendo numerosas en este sentido las alusiones documentales a que es “poco y casi nulo [el] conocimiento que los presidentes de los cabildos tienen sobre la *Inca*”<sup>65</sup>; así como las quejas del trato displicente otorgado por algunos responsables de la OSG a quienes no pertenecen a su entorno más inmediato. Con todo, lo que nos parece más destacable es que es esa minoría quien principalmente ejerce las funciones de interlocución con los agentes externos, hecho que puede generar —y así ha sido en el caso que nos ocupa— intentos por parte de las ONGD de cooptación en aras de garantizar la fidelidad de su sujeto histórico de desarrollo. Dicho esto se entenderá mejor el cambio en las relaciones entre el FEPP y la *Inca Atahualpa* experimentado a partir de la insistencia de aquél en la liquidación las deudas en un contexto como el dibujado, caracterizado por la presencia de esa minoría dirigente de naturaleza caciquil y de alguna que otra agencia de desarrollo interesada en consolidar al precio que fuera su influencia en la zona.

En enero de 1997, el CEDIS, presente en la parroquia de Tixán al menos desde cuatro años antes, logró financiación para intentar salvar la explotación comunitaria de La Ermita, lo que debería permitir “ir realizando el sueño de la *Inca Atahualpa* de convertirla en un centro de investigación y producción agropecuaria”<sup>66</sup>. La permanencia de esta otra ONGD va a ir generando toda una serie de fricciones inter-institucionales; fricciones derivadas del papel asumido por CEDIS como administrador *de facto* de dicha propiedad, de su declinación

64. Cf. Informes de los Congresos de la *Inca Atahualpa* de 29-30/08/94, 27/10/95 y 25-26/09/98.

65. Informe de actividad: taller de evolución y programación del área de educación de 10-12/03/97. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

66. Carta del CEDIS al FEPP de 18/01/97. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

de rendir cuentas puntualmente, y del interés del FEPP en cobrar los pagos pendientes aún a costa de liquidar parte de la heredad. A finales de ese año, de hecho, la deuda era ya tan considerable que los propios dirigentes indígenas empezaron a asimilar la idea de vender unas 50 hectáreas para quedar libres de adeudos, muy a pesar del parecer del CEDIS, implicado e interesado en mantener contra viento y marea la integridad de la propiedad<sup>67</sup>. Finalmente, y ante la presión de algunas comunidades de base que pretendían acceder por su parte a la propiedad de esas tierras, en enero de 1998 se aprobó la venta de un tercio de la extensión total de La Ermita<sup>68</sup>; porción que fue comprada por la comunidad de Yacupungo, filial por más señas de la misma *Inca Atahualpa* [Alonso Vallejo, 23/07/99].

Aunque el centenar de hectáreas restantes permaneció como explotación comunitaria de la OSG, el asunto de la venta erosionó gravemente las relaciones entre la directiva y el FEPP hasta que, en junio de 1998, la firma de un convenio de colaboración consolidará al CEDIS como la institución de desarrollo hegemónica en la zona al tiempo que relegará al FEPP a un modesto –y cuestionado– segundo plano<sup>69</sup>. Según el nuevo marco de relaciones CEDIS-OSG, las comunidades podrían realizar proyectos directos con esa ONG, siempre y cuando tuvieran la carta de auspicio de la OSG; en caso de que la comunidad se desafiliase de la *Federación*, el proyecto quedaría en suspenso; y los bienes adquiridos a través del CEDIS (los más cuantiosos, como los equipos y la maquinaria) serían hipotecados en favor de éste, “como una medida para proteger estos activos en el futuro”<sup>70</sup>. La dependencia de la *Inca* con respecto al CEDIS fue desde entonces en aumento, culminando con la elección de una directiva total y absolutamente cooptada por la ONG. A pesar de que el flamante nuevo presidente proclamaba tras tomar posesión de su cargo “que las ONG no tienen que

67. De ahí la airada reacción del representante de esa ONGD ante la Asamblea General de la *Inca* de diciembre de 1997, cuando afirmó públicamente: “Todos conocemos cómo son los dirigentes de la *Inca Atahualpa*: son los más ricos, los más habladores, los más vivos, igual que los políticos”. Tras amenazar “que mejor el CEDIS se retiraba de Tixán”, se ausentó de la reunión y dejó en completo malestar a la gente, que tuvo todo tipo de expresiones duras de rechazo hacia los “*mishus* que vienen a la organización a querer mandar”. Informe de la Asamblea General de 19/12/97. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

68. En Asamblea General de 23/01/98. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

69. Desde entonces, algún que otro miembro del CEDIS se permitió elevar el tono de sus críticas al FEPP, soliviantando incluso a los indígenas presentes en las reuniones de la OSG en contra de esa institución. Así sucedió en la Asamblea de 12/06/98, cuando se dijo “a los asambleístas que reclamen el 5% (...) Les recordamos [relatan los representantes del FEPP] que (...) la mayor parte del convenio no se cumplió razón por la cual no se puede reclamar porcentaje alguno”, a lo que el cooperante del CEDIS contestó: “claro el FEPP es la institución más grande del país, la que más plata tiene y por eso se creen la mamá de Tarzán y actúan así (...) Qué bueno que hayan llegado a un acuerdo, pero [el retorno del 5%] no es donación, es un derecho que tienen ustedes [los indígenas] a ese dinero”. Informe de la Asamblea General de 12/06/98. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

70. Informe de la Asamblea General de 12/06/98. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

meter el pico en el Congreso”, lo cierto es que él recibió todo el apoyo del CEDIS, llegando incluso a presentar el plan de trabajo de esa ONGD en Tixán como si del suyo propio se tratase<sup>71</sup>. Los vínculos se estaban sellando de tal modo que, ante el desarrollo de los acontecimientos, uno de los representantes del CEDIS en la parroquia “expresó que para ellos es difícil saber dónde empieza el CEDIS y dónde se acaba y dónde empieza la *Inca* y dónde se acaba, pues considera[ba] que son unas relaciones sumamente estrechas”<sup>72</sup>. Prueba de ello es que fue el equipo técnico del CEDIS –y no directamente la OSG local– el encargado de elaborar el diagnóstico participativo (1999) auspiciado por el PRODEPINE; algo realmente impensable en casos como el de la CODOCAL de Licto y, menos aún, el de la UCASAJ de San Juan.

La experiencia de la *Inca Atahualpa* de Tixán en relación al desarrollo del programa de tierras del FEPP y a la aparición de nuevos actores en el escenario del desarrollo local muestra, pues, otras caras del multifacético mundo de las OSG y las ONGD. La presencia de unas élites dirigentes cuya permanencia al frente de las organizaciones depende más de su habilidad para transar con las agencias y de sus redes clientelares que de su representatividad real de las bases; los límites de los paradigmas comunitaristas en la implementación de los proyectos; y la lucha –a veces descarnada– por la hegemonía entre las propias ONGD, se nos antojan como elementos de reflexión de cara a debatir en profundidad las implicaciones de los modelos de intervención sobre la sociedad rural en los turbulentos tiempos del cambio de siglo.

### El contrapunto de los salasacas de Tungurahua

Los salasacas de la vecina provincia de Tungurahua presentan una experiencia organizativa que, en muchos aspectos, constituye un contrapunto interesante a algunas de las constantes apreciadas en casos como los revisados hasta ahora en Chimborazo. Se trata de un colectivo indígena más o menos numeroso (de entre 8.000 y 10.000 individuos)<sup>73</sup> que, circundado de parroquias predominantemente mestizas, ocupa un territorio étnicamente homogéneo situado entre los 2.500 y los 3.000 metros de altura y dotado con tierras de escasa calidad que han mejorado su productividad en los últimos decenios gracias a la extensión

---

71. Informe del Congreso de la *Inca* de 25-25/09/98. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

72. Informe de actividad: toma de posesión de los dirigentes de la *Inca* de 12/10/98. Archivo FEPP Riobamba, carpetas *Inca Atahualpa*.

73. Los datos de población son muy imprecisos debido, sobre todo, a la actitud reacia de los salasacas a los levantamientos censales. Dada su oposición a ser consignados en el Censo de 1990, la parroquia como tal no aparece en las tablas de ODEPLAN (1999). La cifra que ofrecemos es pues aproximativa, y se basa en los cálculos realizados por los propios dirigentes indígenas (Ver CONAIE 1989, 170).

del regadío<sup>74</sup>. Al contrario de los grupos quichuas chimboracenses, los salasacas desarrollan sus actividades en un escenario provincial económicamente muy activo. Un escenario, de hecho, en el que la diferenciación interna del campesinado y la mercantilización creciente de sus formas de vida han llevado a una situación muy lejana de la que suele ser habitual en las otras provincias del callejón interandino. En Tungurahua, en efecto, y a lo largo de una dilatada evolución de cerca de un siglo, muchos minifundistas mestizos han conseguido viabilizarse a base de la especialización como artesanos orientados básicamente al mercado nacional y del mantenimiento de las actividades agrarias en un segundo plano<sup>75</sup>. En ese marco tan dinámico, los salasacas han encontrado mercado para sus excedentes agrícolas (tomate de árbol, capulís) –lo que explica por ejemplo la extraordinaria proliferación de invernaderos en plena crisis de la segunda mitad de los noventa–; han continuado manteniendo algunas producciones de marcado carácter de autoconsumo (maíz, patatas, legumbres y frutas); y en muchos casos se han especializado como productores de artesanías *indígenas* (básicamente tapices) que son comercializadas desde el propio centro parroquial hasta plazas tan alejadas como Otavalo o Quito. Sirvan estas indicaciones para mostrar que ni Tungurahua en su conjunto es social ni económicamente como Chimborazo, ni la situación general de los salasacas –todo y no siendo lo

74. La parroquia Salasaca está a 14 kilómetros al sureste de la ciudad de Ambato, capital provincial, y a cinco de Pelileo, cabecera del cantón a que pertenece. Sobre una extensión de 14 km<sup>2</sup> aglutina a 18 comunidades. Se trata de un “paisaje hostil, de arenales desérticos y de llanuras estériles” donde, “por las características del sistema fluvial y la constitución del suelo que en su mayor parte es arenoso, seco, eruptivo y árido el valor del agua de regadío está muy por encima del valor de los terrenos” (Poeschel-Renz 2001, 33-34). Ventajosamente, la prolongación de la red hidráulica a lo largo de la segunda mitad del siglo XX ha permitido, especialmente tras la culminación del proyecto Huachi-Pelileo, posibilitar el riego en casi todos los terrenos agrícolas (Cf. Choque 1992, 9).

75. La verificación de ese proceso es lo que ha llevado a Luciano Martínez a hablar de un *modelo Tungurahua* cuya articulación y funcionamiento ha sido posible gracias a la convergencia de una serie de factores estructurales, tales como “la configuración [temprana] de un sistema de ferias y mercados sin parangón en el contexto nacional, la misma ubicación regional de la provincia (nexo entre sierra y costa), el desarrollo de una buena red de caminos y más recientemente de la electrificación, la intensificación de las relaciones campo-ciudad y sobre todo, la configuración de una estructura agraria minifundista, sin el peso socio-económico del latifundio” (Martínez 1994, 13). En realidad, el proceso es similar al experimentado en muchos otros lugares: ante la escasez de recursos en tierra, “la agricultura ha ido perdiendo importancia como fuente generadora de empleo, mientras se desarrollan otras actividades mercantiles, la mayoría de las cuales se hallan vinculadas con mercados extra-rurales o extra-regionales” (Martínez 1994, 97). La diferencia estriba, en todo caso, en que la coincidencia de un cúmulo de circunstancias han convertido allí la estrategia artesanal en exitosa. La abundancia y baratura de la mano de obra, el escaso riesgo del capital invertido, la dispersión de la fuerza de trabajo y las dificultades derivadas de cara a su organización sindical, así como la orientación de la producción hacia estratos sociales populares, son factores clave a la hora de explicar la configuración del modelo. Sobre el caso específico de los artesanos del cantón Pelileo y su proceso de especialización en la producción de *jeans*, ver Martínez (2000) y North y Cameron (2000, 1756-1758).

buena que sería deseable— es como la de la mayor parte de los pueblos indígenas serranos<sup>76</sup>.

Más allá de la incidencia del entorno social y económico, los salasacas presentan toda una serie de particularidades en relación a los demás grupos quichuas andinos. El más remarcable acaso sea el de la permanencia de unos perfíles identitarios muy marcados y diferenciados; perfiles que descansan sobre el mito común del origen *mitimae* de la etnia<sup>77</sup> y que sin duda tienen que ver con el abanico de estrategias desplegado para sobrevivir como *indios libres* en un contexto regional de mayoría no indígena. Los salasacas, ciertamente, nunca mantuvieron relaciones precarias con los grandes fundos aledaños, sino que constituyeron comunidades independientes “con fuertes rasgos étnicos, dueñas de sus tierras y con una considerable autonomía institucional respecto a la hacienda” (Poeschel-Renz 2001, 36). El hecho de organizarse en comunidades libres, sin embargo, no les eximió de sufrir toda clase de maltratos, vejaciones y humillaciones por parte de los mestizos de los poblados circundantes<sup>78</sup> y de los grandes propietarios vecinos, de quienes dependían para acceder al uso de un recurso tan trascendental en el medio como lo era el agua de riego. Ursula Poeschel-Renz (2001), máxima especialista en el tema, mantiene la tesis de que fueron precisamente las luchas por el agua y el largo litigio mantenido por ella contra la fuerza de un terrateniente —y que se saldó con una masacre el día 15 de agosto de 1962 en la que fueron asesinados trece comuneros— los hitos que marcaron un partaguas en el proceso organizativo de los salasacas; un proceso

- 
76. La migración, por ejemplo, a pesar de ser una estrategia frecuente, no alcanza los niveles de otras zonas indígenas: ante la inexistencia de trabajos más recientes, véanse los de Carrasco (1982, 42-46) y de Poeschel-Renz (1985, 51-55). La ausencia de toda clase de datos sobre condiciones de vida a nivel parroquial impiden precisar más en este tipo de temas. Tómense no obstante los siguientes indicadores cantonales a título ilustrativo: con una población rural en API que no pasaba del 27,4%, Pelileo mostraba en los noventa una magnitud de la pobreza e indigencia (80% y 33,5% respectivamente), de la desnutrición infantil crónica (63,3%) y global (44,87%) y del alcance del analfabetismo (10,4% para los hombres y 21,1% para las mujeres) sensiblemente por debajo de las cifras habituales en Chimborazo, tal como pudimos comprobar en los casos de Riobamba y Alausí (cuadros 6.1 y 6.3).
77. Muchos salasacas creen que proceden de grupos *mitimae*s del altiplano boliviano trasladados por el Incario en el siglo XV, tesis que les permite reforzar su identidad étnica como comunidad específica (Cf. Poeschel-Renz 1985, 25-26 y 2001, 17; Choque 1992, 99-100). Hasta tal punto es así que “el año de 1989, un grupo de jóvenes se trasladó a Bolivia en los meses de junio y julio con el fin de participar en las fiestas del *Inti Raimi* boliviano. En este país del *Collasuyo* pudieron encontrar similitudes tanto en el idioma como en varias manifestaciones culturales, costumbres y actividades muy conocidas en Salasaca y bastante presentes en los pueblos quichuas y aymaras de Bolivia” (Masaquiza 1995, 218).
78. Los malos tratos de los mestizos iban desde las muestras de racismo habituales y cotidianas en los mercados locales hasta asaltos, violaciones y robos reiterados de ganado en las mismas comunidades indígenas; una circunstancia esta última que en varias ocasiones degeneró en linchamientos (el último en 1988) y en enfrentamientos abiertos con los ladrones sorprendidos [Rumiñahui, 13/08/99]. Para una relación sucinta de algunos de esos tristes acontecimientos, ver Poeschel-Renz (2001, 67 y 154-160).

que, en otros sentidos, arroja desde la óptica del tiempo transcurrido un balance ambivalente, como tendremos ocasión de ver.

Hasta el día de hoy, la acequia Sevilla es una de las cinco arterias que permiten llevar agua a Salasaca, beneficiando directamente a ocho de las dieciocho comunidades que integran la parroquia. Dicha acequia, que recibe ese nombre porque antaño atravesaba la hacienda de la familia Sevilla Carrasco, tiene 24 kilómetros de largo y fue construida y mantenida por los propios comuneros quizás desde el siglo XIX. Estos gozaban del usufructo del agua a cambio del pago de una renta –primero en trabajo, después en dinero– a la susodicha familia. El conflicto se gestó a partir de la decisión, tomada por parte de los Sevilla Carrasco a principios de los años cincuenta, de parcelar y vender la hacienda a campesinos blanco-mestizos de las parroquias lindantes, excluyendo explícitamente a cualquier hipotético comprador indígena y reservándose la propiedad de la acequia y, con ella, los correspondientes mecanismos de extracción de rentas a los salasacas *beneficiarios* del riego. En virtud de la nueva *Ley de Aguas* de 1960, empero, la situación jurídica cambió, puesto que su aplicación implicaba (o, mejor, debiera haber implicado) que esas aguas pasaran a manos del Estado, garantizándose así el libre acceso a *todos* los regantes. Ante el reiterado incumplimiento de la disposición, los salasacas afectados, que desde 1951 habían intentado conseguir la adjudicación legal de la acequia, decidieron en 1960 dejar de pagar la renta anual. La respuesta de la familia Sevilla Carrasco fue la de desviar el agua para cederla a los campesinos de una población mestiza vecina (García Moreno), decisión que generó un levantamiento indígena en toda regla que, al ser brutalmente reprimido por la policía, dejó el mencionado saldo de trece muertos y dieciséis heridos de diferente consideración. A partir de entonces, y apoyados en todo momento por el sacerdote local, los salasacas iniciaron una intensa campaña de reivindicación que los condujo hasta el mismísimo Congreso Nacional<sup>79</sup> y que culminó con una decepcionante sentencia salomónica: la concesión del 50% del agua para los indígenas y del otro 50% para los mestizos de García Moreno. A pesar de que el veredicto fue recibido por los salasacas con un cierto sabor a derrota, el desarrollo del conflicto sirvió para que cambiaran sus estrategias de resistencia étnica, logrando asegurar su identidad como indígenas a través del fortalecimiento comunitario<sup>80</sup>.

79. Así fue cómo por vez primera un grupo de indígenas fue recibido en el Parlamento ecuatoriano, tras varios días de espera: “El día 6 de septiembre [de 1962], el Congreso permite finalmente el ingreso a los comuneros. (...) La mayoría de ellos se quedó en la plaza y solamente llegó hasta la puerta. A pesar de todo, algunos alcanzaron a ingresar juntos con el cura Párroco y sus líderes”. De ahí que diarios como *El Comercio* resaltarán al día siguiente en primera página cómo la Cámara había dado oportunidad de forma pionera “a que fueran los propios indígenas los que expusieran sus problemas y reclamaran sus derechos en la sala de sesiones” (Poeschel-Renz 2001, 116-117).

80. Lo cual no es incompatible con que –de acuerdo a Poeschel-Renz– se produjeran *a posteriori* desplazamientos en la frontera étnica, “puesto que algunas de las comunidades indígenas

Puede parecer algo exagerada la trascendencia que Poeschel-Renz otorga a este incidente desde la óptica del conjunto del proceso organizativo, pero lo cierto es que a raíz de esos sucesos —y, sin duda, ante la acuciante necesidad de robustecer los mecanismos internos de defensa frente a las frecuentes e impunes incursiones de los cuatreros—, se abrió una nueva etapa para los salasacas en lo que a la configuración del poder y la autoridad se refiere. Valgan como muestra las siguientes referencias cronológicas: en 1964 se funda el nuevo Cabildo de la Comunidad Salasaca Grande y la Junta de Defensa del Campesinado, instituciones “que trabajan de común acuerdo a través de sus respectivos directorios” (Poeschel-Renz 2001, 153); diez años después, en 1972, Salasaca es elevada de comunidad a parroquia, accediendo un indígena además al cargo de Teniente Político (el primero del país)<sup>81</sup>; finalmente, en 1983 (con reconocimiento jurídico a partir de 1985) nace la *Unión de Indígenas Salasacas* (UNIS), la OSG local que va a asumir en adelante el papel de representación de la población salasaca ante las instituciones de desarrollo. El mismo origen de la organización de segundo grado está relacionado con el FODERUMA estatal, ante cuyas instancias actuó como contraparte interlocutora. Posteriormente, y ante la crisis de ese modelo asistencialista, la UNIS se afilió al *Movimiento Indígena de Tungurahua* (*Runacunapac Jatun Tantacui*) y a través de éste a la CONAIE.

Pero más que la historia organizativa *estricto sensu* o el análisis de alguna iniciativa concreta en desarrollo rural, lo que nos interesa señalar en esta ocasión es que el caso de la UNIS muestra otro de los perfiles de la realidad de ese tipo de plataformas representativas: el de la colisión de intereses y del estallido puntual de conflictos entre dos formas paralelas de representación del poder; la emanada de instancias formales *foráneas*, tales como la OSG o la Tenencia Política, y la que está vinculada con los sistemas *tradicionales* de autoridad representados por sus alcaldes. María Eugenia Choque lo ha descrito de la siguiente manera:

La representación del poder se encuentra difuminada en tres sistemas: Tenencia Política, UNIS y los Alcaldes que se hallan en constante conflicto por acaparar y monopolizar la facultad de influir sobre su sociedad; sin embargo, de estos tres, es la autoridad tradicional representada por el alcalde que continúa ejerciendo aún un eficiente control, mediante la práctica del poder basado en el prestigio que deriva del sistema de cargos. Los dos sistemas modernos y formales impuestos a la comunidad (Tenencia Política y UNIS), en última instancia giran en torno del eje tradicional representado por el alcalde; las personas que fungen en esos cargos investidos de un poder formal, como individuos, son carentes de todo prestigio en su sociedad. El sistema de cargos es lo que marca el estatus de un individuo y su familia y le brinda el ca-

---

implicadas en la lucha por el agua buscaron nuevas identidades y fueron asimiladas en parte por la sociedad blanco mestiza” (2001, 151).

81. A pesar de ello, los salasacas comparten una visión de su parroquia como si de una gran comunidad se tratara. En cierto sentido se podría afirmar, como hace Choque, que “la parroquia de Salasaca vista dentro de un universo regional y nacional se presenta como caso único de comunidad indígena que adoptó la identidad de parroquia” (1992, 27).



risma necesario como para tener realmente influencia. La pugna entre facciones encuentra su límite cuando llega a un enfrentamiento con el sistema comunal de poder basado en el prestigio.

El poder en Salasaca se manifiesta, entonces, en dos maneras. Uno que hacia fuera se muestra modernizado y personificado en el Teniente Político y en la UNIS, que ejercen el papel de intermediación con los poderes de la sociedad global (Estado, Iglesia, ONG). Y otro muy indígena y comunal que continúa reproduciéndose en base al prestigio que supone el pasaje de cargos, con la acostumbrada realización de gastos ceremoniales que activan los sentimientos de solidaridad étnica y familiar en los intercambios de dones y contradones (Choque 1992, 4-5).

Es necesario aclarar, en primer lugar, que en Salasaca –como en otras muchas comunidades andinas– se mantiene en funcionamiento un complejo sistema de cargos que, pivotando alrededor de las figuras de los alcaldes (que en número fluctuante oscilan entre los 17 ó 18), el alguacil y el Alcalde Mayor (el cargo más importante de la institución, con responsabilidad ante toda la comunidad y ante la Iglesia), regula los mecanismos de obtención de prestigio y, por lo tanto, de poder *real* de incidir sobre la toma de decisiones de segmentos muy importantes de la población salasaca<sup>82</sup>. Suele suceder –y no puede ser de otro modo en un sistema de esta naturaleza– que los que detentan y concentran el prestigio están vinculados con el poder económico local (tierra y artesanías), puesto que “sólo los mejor favorecidos en la posesión de tierras de cultivo y los exitosos en artesanía pueden asumir el compromiso de convertirse en servidores de la comunidad por un año y satisfacer casi todo el calendario ritual” (Choque 1992, 34). Dicho con otras palabras: son los miembros destacados de las familias económicamente pudientes los únicos que están en capacidad de pasar los cargos y acumular prestigio y poder. En el otro extremo encontramos al Teniente Político nativo y a la *nueva* élite dirigente de la UNIS, “expresión del poder alcanzado por una fracción de comuneros que perteneciendo a sectores menos favorecidos de la comuna, en alianza con poderes externos a la comunidad [y ahí entran las ONGD], se encuentra encumbrada en la estructura comunal” (Ibídem, 40-41)<sup>83</sup>. Al ser elegidos los responsables de la OSG en asamblea, ésta terminó controlada por una serie de líderes de nuevo cuño procedentes (y en muchos sentidos representativos) de la mayoría pobre de Salasaca. Esos líde-

---

82. No es este el momento de extendernos sobre el sentido y la refuncionalización contemporánea de los sistemas de cargos, pues existe una amplísima bibliografía especializada al respecto. No obstante, resulta de interés el estado de la cuestión y el estudio de caso –también ubicado en Ecuador– realizados por Angel Montes del Castillo (1989). Sobre Salasaca contamos con la detallada descripción monográfica de Eulalia Carrasco (1982), autora para quien los alcaldes salasacas y las fiestas a ellos asociadas son, además de un mecanismo que conecta al grupo indígena con la sociedad mayor en la que se inserta, un elemento articulador de primer orden a nivel interno.

83. Con éstos ha solido aliarse el Teniente Político, también enfrentado a los grupos relacionados con los alcaldes y grandes sacerdotes, a pesar de que en cierto sentido compite con la dirigencia de la UNIS por los mismos espacios de conexión con el mundo externo.

res, además, intentarán fortalecer su posición a través del manejo de las funciones de intermediación propias de la institución, con el objetivo prioritario de que su capacidad para gestionar la llegada de recursos externos a la parroquia (vía ONGD y financieras de todo tipo) les convierta en los grandes redistribuidores que en base al sistema de cargos no pudieron ser. Ni que decir tiene que, con semejante estado de cosas, la tensión permanente entre ambas instancias está garantizada, haciéndose evidente en el estallido puntual de los conflictos y en su resolución<sup>84</sup>. Valgan aquí, como ilustración, un par de ejemplos relativamente recientes observados *in situ* por el que suscribe<sup>85</sup>.

El primero se refiere a los efectos que estaba acarreado durante el primer semestre de 1999 un proyecto de desarrollo orientado hacia la consecución de agua potable para las seis comunas que todavía por aquel entonces no disponían de ese elemento en las casas. Al parecer, el hecho de que un ingeniero alemán que llevaba varios años residiendo en la parroquia impulsara dicha iniciativa financiado por grupos católicos de su país de origen, generó casi una ruptura en el seno de la UNIS. El Presidente y los demás dirigentes de la organización pretendían que el proyecto –y con él, el presupuesto y su gestión– pasara por sus manos, en tanto cabezas visibles de la UNIS, y que no beneficiara en exclusiva a esas seis comunidades, sino a las 18 que integran la parroquia. Sólo la parte proporcional a las seis comunas sin agua podría ser invertida para satisfacer esa necesidad tan “localizada”. La oposición de los cabildos afectados fue unánime: si ellos se habían organizado independientemente y por su cuenta para poder solventar un problema común que atañía a sus comunidades, ¿por qué la UNIS tenía que meterse por en medio y pretender captar esos recursos económicos? De ahí que esas comunidades llegaran a constituir un *Comité de Desarrollo Regional*; verdadera proto-OSG que, ideada, auspiciada y liderada por algunos de los personajes más prestigiosos de Salasaca<sup>86</sup>, quería conducir a buen puerto su demanda de agua potable. Los intereses de los sectores arropados por el mencionado *Comité*, sin embargo, aconsejaron no llevar la escisión hasta sus últimas consecuencias dado que, una vez que el proyecto se terminase, los ánimos previ-

84. Un episodio muy interesante es el relatado por la misma Choque a tenor de la incidencia de la epidemia de cólera de 1991 en Salasaca. Esa circunstancia fue aprovechada por la UNIS para arremeter contra el sistema de cargos, institución que fue atacada además por el Teniente Político y el médico (en aquel entonces también salasaca) en base a que era la auspiciadora del ciclo ritual festivo: “la agresión a los alcaldes fue muy violenta, todas las reservas de chicha fueron echadas al río y *chaquiñales*, sus personas insultadas, humilladas y acusadas como culpables de la transmisión de la enfermedad, y amenazados por ello de cortarles la atención médica (si la requerían) y de llevarlos a la cárcel” (Ibidem, 33-34).

85. La información que sigue fue obtenida en Salasaca entre 1999 y 2000.

86. No creemos que sea fruto de la casualidad el hecho de que uno de los principales animadores del proyecto –residente por más señas en el área afectada– fuera quien en su día organizara, mientras ostentaba el cargo de Alcalde Mayor, una de las fiestas de priostes más sonada de cuantas se recuerdan en la parroquia: se trata del patriarca de una de las familias con más tierra de Salasaca, con más metros cuadrados de invernaderos y con más éxito en la elaboración y venta de artesanías.

siblemente se sosegarían y la reunificación de la UNIS podría ser un hecho. Conviene no olvidar que, desde su punto de vista, la directiva de la OSG lo sería por un tiempo limitado y que, por largo que éste fuera, en el futuro las cosas quizás cambiarían<sup>87</sup>...

El otro asunto a que queríamos hacer mención es la historia de la escuela alternativa *Katitawa* que una veintena de padres enfrentados a la dirigencia de la UNIS –y próximos a posiciones etnicistas muy respetuosas para con el mantenimiento de la *tradición* (el sistema de cargos entre ella, por supuesto)– está intentando sacar adelante en Salasaca. Resulta que, ante la situación más que preocupante en que se desarrolla la educación intercultural bilingüe en la parroquia<sup>88</sup>, uno de estos padres –líder otrora de la OSG y renombrado representante de la intelectualidad local– consiguió que la mismísima CONAIE buscara recursos para crear un centro realmente intercultural y bilingüe, con capacidad para unos 120 niños salasacas. La oposición de los dirigentes de la UNIS fue tal, que la propia CONAIE acabó retirándose del proyecto (y con ella se fue el dinero), dejando el primer edificio de la flamante escuela a medio construir. La cosa no quedó ahí: en represalia, la UNIS se las ingenió para expulsar a los hijos de los implicados del colegio bilingüe convencional y éstos, para evitar mayores contratiempos, rehuyeron la vía judicial y procedieron a habilitar una pequeña construcción de madera donde, con dos maestros, funciona provisionalmente la nueva escuela. La habilidad de los responsables del proyecto *Katitawa* para atraer alguna ayuda del exterior –desde recursos económicos y materiales de todo tipo hasta la colaboración desinteresada de algún cooperante– es, en suma, lo que ha permitido que la iniciativa pudiera seguir en pie.

---

87. Un desgraciado accidente acaecido el día 13 de septiembre de 1999 interrumpió *sine die* la realización del proyecto de agua potable. Resulta que para recoger el agua del río Pachanlica, almacenarla en reservorios, potabilizarla y después hacerla llegar a las comunidades necesitadas (Salasaca Centro, Manzanapamba Chico, Manzanapamba Grande, Patuloma, Zanjaloma Bajo y Zacatu), había que hacer un monumental movimiento de tierras en una quebrada (de nombre Capilla Uco); movimiento de unas cinco toneladas de roca que, en Europa o en Estados Unidos, a nadie se le hubiera ocurrido hacer sin topógrafos y todo tipo de personal especializado en esos menesteres. Pero el cooperante alemán –que era ingeniero hidráulico– cometió la imprudencia de, por su cuenta y riesgo, colocar cargas de dinamita para desplazar una gigantesca peña que se oponía al paso del benefactor líquido vital. Tras la explosión, 24 salasacas que participaban en la *minga* de la comunidad Manzapamba Chico acudieron a retirar los escombros y a continuar mellando la base de la gran roca, que aparentemente continuaba firme. Súbitamente, la montaña se vino abajo, sesgando de raíz la vida de diez personas: nueve salasacas y la propia esposa del ingeniero. Es el típico caso que verifica cómo, en efecto, el camino hacia el infierno puede estar empedrado de buenas intenciones.

88. Situación que se resume, como en el resto de la sierra, en la insuficiencia de los recursos asignados; en la escasez de materiales didácticos e infraestructuras de todo tipo; en la carencia de motivación y capacitación de los docentes; e incluso en el propio desprestigio de la educación intercultural bilingüe aún entre sectores muy amplios de la misma sociedad indígena. Con frecuencia, además, el supuesto modelo intercultural se ha limitado a traducir, en lo que a procedimientos, contenidos y valores se refiere, la praxis obsoleta de la escuela tradicional (cf. Bretón y Del Olmo 1999).

La rivalidad entre estos dos sectores a que hacemos alusión, el de los dirigentes *formales* que controlan la UNIS y el más o menos articulado en torno a familias con importantes *stocks* de prestigio y poder económico y a elementos intelectuales aliados con éstas, descansa en última instancia en la disputa por ver quién tiene más capacidad de captar recursos externos. Nos volvemos a encontrar entre los salasacas de Tungurahua, una vez más, con algunos de los efectos no deseados que suelen comportar los proyectos de desarrollo sobre el medio indígena-campesino. La competencia por las inversiones que fluyen de la cooperación internacional, y la propia necesidad que los dirigentes tienen de gestionar o co-gestionar esos recursos de cara a consolidarse y reproducirse como tales dirigentes, es un elemento muy importante a tener en cuenta al calibrar las consecuencias de la intervención foránea sobre las comunidades. El caso salasaca, asimismo, es interesante dada la debilidad de la OSG local y el faccionalismo resultante<sup>89</sup>; una debilidad sin duda relacionada con la escasa presencia de ONGD en la zona: tal es la endeblez y poca representatividad de la organización, que la llegada de un solo proyecto –el del agua potable– la mantuvo durante varios años al borde de la ruptura.

Eso no significa que Salasaca se haya visto al margen de la presencia de instituciones de desarrollo de todo tipo, origen y condición. Desde la llegada de las Hermanas Lauritas en 1945 y la inauguración de un centro de alfabetización dos años después, hasta la entrada en escena del PRODEPINE en 1999 y sus proyectos basados en los diagnósticos participativos previos, no son pocos los organismos y las instituciones que han pasado por allí: Misión Andina y el Cuerpo de Paz en una primera oleada hasta finales de los años sesenta; entes como el FODERUMA, Visión Mundial y las Damas Leonas de Filadelfia después. La cuestión no es esa, sino que, definitivamente, Salasaca registra de 1980 en adelante una afluencia de ONGD e instituciones afines muy inferior a lo que es habitual en el mundo indígena andino. Baste recordar los datos reportados en el cuadro 4.4 (capítulo 4), donde Pelileo aparece como un cantón caracterizado en la década de los noventa por una baja concentración de ONGD (sólo tres, todas ellas operando en territorio salasaca), tanto en lo que respecta al conjunto de la sierra como en lo que se refiere a la provincia de Tungurahua. Pensamos

89. En el plano simbólico, ese faccionalismo llega incluso al mito de origen de los salasacas. Mientras que unos, identificados con los que siempre han detentado la autoridad, mantienen la tesis *mitimae*, los nuevos líderes de la UNIS pretendían hacer circular un documento en el que se argumentaba que esto último “constituye una vergüenza para los sociólogos o estudiosos sobre las etnias y culturas aborígenes en cuanto dicen que posiblemente somos de Bolivia, esto da a entender que los lectores no satisfacen en conseguir su verdadera procedencia, más bien llegando a frustrarse sin haber requerido su verdadero significado sobre el origen”. La cita procede de un texto escrito por Juan Jerez, a la sazón secretario de la UNIS, que quería ser el núcleo de un libro nunca editado sobre la historia y las costumbres de los salasacas. Se trata de un texto descriptivo que se conserva en un viejo portafolios y que gentilmente se nos cedió para consultar. Nada que ver, por supuesto, con los relatos de mayor calidad literaria y de contenido que, dentro de los parámetros más clásicos del indianismo, ha ido publicando José Masaquiza (Rumiñahui) en diferentes trabajos colectivos (ver Masaquiza 1995).

que en esa poca inclinación hacia Salasaca de los agentes de desarrollo rural<sup>90</sup> reside una de las claves para explicar, por una parte, el escaso interés que las autoridades étnicas emanadas del sistema de cargos parecen tener en cooptar y controlar la UNIS; y, por la otra, la misma incapacidad de la dirigencia formal de esa OSG para consolidarse como líderes con verdadera capacidad de hacer prevalecer su posición por encima de la de los *grandes redistribuidores* tradicionales.

A la luz de la experiencia de Salasaca y volviendo la mirada, como colofón, a la vecina provincia de Chimborazo, se nos antoja que un punto de interés adicional sobre el que reflexionar sería el de la situación opuesta, bien representada en las parroquias chimboracenses, en lo que a las condiciones de vida se refiere: si a mayores y más intensos índices de intervención sobre el medio rural se corresponden densidades organizativas (en forma de OSG) también más elevadas –como en Guamote, Licto, San Juan o Tixán–, pero acompañadas de unos indicadores en términos de desnutrición, mortalidad infantil e indigencia más negativos, es que algo está fallando –y mucho– en la estrategia elegida en la lucha contra la pobreza en el medio rural.

### **La apuesta del Banco Mundial: el PRODEPINE y el fortalecimiento organizativo**

Como indicamos más arriba<sup>91</sup>, el *Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indios y Negros del Ecuador* es, además de la iniciativa en desarrollo rural que cuenta con más recursos de cuantas funcionan en el país, la que más ha apostado por el fortalecimiento organizativo como prioridad de sus inversiones, recogiendo así las esperanzas que ha depositado el Banco Mundial en el capital social como motor del empoderamiento de los excluidos<sup>92</sup>. Prueba de esto es el carácter in-

---

90. ¿Qué tendrán los salasacas de Tungurahua –o qué no tendrán– para no llamar más que moderadamente la atención de los profesionales del desarrollo rural cuando, paradójicamente, las condiciones y el contexto dinámico en el que se desenvuelven asegurarían unos ratios de éxito económico de los proyectos sin duda mucho más elevados que los de regiones como Chimborazo o Cañar? Esa es una de las grandes preguntas que sugiere una somera comparación entre el estado y los resultados visibles de la cooperación al desarrollo a nivel provincial.

91. Ver *supra*, nota nº 24 del capítulo 4.

92. El PRODEPINE nació a partir de un convenio internacional de crédito firmado entre el Estado ecuatoriano, el Banco Mundial y el *Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola* (FIDA) en 1997. Aunque formaba parte institucionalmente del *Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador* (CODENPE) –virtual Ministerio de asuntos indígenas y étnicos en las administraciones de Mahuad y Noboa–, estaba considerado como una unidad ejecutora con absoluta autonomía en la toma de decisiones y en el manejo de sus fondos. Fondos que ascendían a 45 millones de dólares (25 invertidos por el Banco Mundial y 15 por FIDA) más una cuota de unos cinco millones aportada básicamente por el Estado y, en mucha menor cuantía, por las propias organizaciones indígenas. Todo y que ese presupuesto

novador y experimental que el PRODEPINE tiene para toda América Latina: nunca antes se había experimentado una iniciativa tan descentralizada, tan participativa y tan celosa de que las OSG orienten y gestionen el devenir de sus organizaciones filiales. Lo reconocía explícitamente a finales de 1999 el mismo Director Ejecutivo del Proyecto:

El PRODEPINE está considerado, de acuerdo a las evaluaciones del Banco Mundial, como uno de los proyectos más exitosos de la cartera que tiene en el Ecuador. Y está mirado a nivel de Latinoamérica y de otros continentes como un proyecto innovador, porque es bastante participativo, es descentralizado y tiene un manejo más técnico, porque otros proyectos han sucumbido cuando ha habido un manejo político. Entonces, por otro lado, las OSG ya están recibiendo los proyectos, están ejecutando. Ahí vale mencionar qué fases sigue una OSG para llegar a la ejecución. Primero ellas hacen un autodiagnóstico. El PRODEPINE no lo hace, sólo coloca los fondos en una cuenta de la organización, le provee metodología, le da seguimiento, las pautas, y la organización contrata sus técnicos propios o de afuera. Ella hace los diagnósticos y luego entrega las líneas de acción y eso le baja a perfiles, perfiles de proyectos, 9, 10 ó 15. Hasta ahí termina el primer convenio. El segundo convenio en pequeño es que nosotros proveemos los fondos para que contraten a un profesional, porque el diseño ya es un trabajo técnico y a veces se requiere de que sea alguien que tenga experiencia, sistematice lo anterior, tome el perfil y profundice ya con datos duros de lo que requiere un diseño. Una vez que el diseño está listo, pasamos a la ejecución. Igual, colocamos los fondos en la organización, la organización contrata a unos técnicos, básicamente un contador, un administrador, y se ejecuta. Cada OSG puede ejecutar de 3 a 6 proyectos, dependiendo de la demanda y de la eficiencia [Segundo Andrango, 21/12/99].

Es decir, que PRODEPINE se limita a financiar y asesorar a las OSG para que controlen en todo momento las intervenciones a realizar sobre el territorio bajo su influencia. A través de la elaboración de un autodiagnóstico previo, se persigue que estas organizaciones sean capaces de priorizar sus necesidades, de establecer líneas de acción susceptibles de convertirse en perfiles y de contratar al personal especializado necesario a fin de traducir eso en proyectos concretos y llevarlos a la práctica. La intención no es otra, pues, que poner al alcance de las OSG los recursos necesarios para que asuman todas las acciones derivadas de unos planes de desarrollo local –habitualmente de ámbito parroquial– emanados a su vez de los diagnósticos participativos preliminares: “El PRODEPINE no ejecuta; facilita, acompaña, capacita, asesora y fiscaliza, resuelve conflictos,

---

debía alcanzar para los cuatro años de funcionamiento del Proyecto, y a pesar de que la grave crisis económica del período impidió el cumplimiento de sus compromisos por parte del Estado, el PRODEPINE se convirtió efectivamente en la institución de desarrollo con más dinero de cuantas operaban por aquel entonces en el Ecuador.

pero quien ejecuta es la OSG” [Ibídem]<sup>93</sup>. Es por esto por lo que una de las primeras tareas del Proyecto fue la de elaborar un censo de organizaciones de segundo grado —el mismo que utilizamos como fuente estadística en el capítulo 4— que diera pistas sobre la *calidad* del andamiaje organizativo y sobre las capacidades de cada OSG para asumir las responsabilidades pertinentes. Hay que remarcar además que, para desempeñar mejor su labor, el PRODEPINE estableció siete oficinas regionales a lo largo de todo el país (dos en la costa, tres en la sierra y dos más en la Amazonía) y que su metodología de trabajo implicaba que fueran las organizaciones quienes se interesasen primero por las posibilidades brindadas por el Proyecto, y no al revés. Atendiendo a las solicitudes recibidas en cada regional y, en base a la información consignada en el mencionado censo, se tomaba la decisión de iniciar la relación de un modo u otro, según las OSG tuvieran un nivel de ejecución alto, mediano o bajo: “Con las que están en alto podemos rápidamente iniciar los trabajos<sup>94</sup>; con las medianas afinamos más su capacidad y las habilitamos; con las que están bajas procedemos a darles un período más largo de fortalecimiento [organizativo]” [Ibídem].

Un tema crucial para calibrar la naturaleza de esta iniciativa es el de la cronología de su gestación y el de sus plazos de ejecución, en principio de cuatro años (1998-2002) prorrogables a dos más si las evaluaciones del Banco Mundial así lo aconsejan<sup>95</sup>. Decimos esto porque no nos parece gratuito que fuera en 1995 cuando empezó a madurar la idea de articular esta propuesta. Tras un año y medio de conversaciones entre el Estado, el Banco Mundial y las organizaciones indígenas integrantes del *Comité del Decenio de los Pueblos Indígenas y Negros*<sup>96</sup>, se procedió a diseñar el Proyecto —tarea que demoró dos años más— hasta que, por fin, el once de septiembre de 1998 pudo éste iniciar sus actividades. La discusión sobre la conveniencia de una institución como PRODEPINE arranca, así, un año después de que el levantamiento indígena de 1994 hubiera hecho oscilar por segunda vez los pilares del Estado ecuatoriano y de que, muy al norte, en las lejanas tierras mayas, un ejército formado por indios chiapanecos reaccionara con las armas en la mano contra la exclusión económica, política, social y cultural a que los condenaba el flamante México neoliberal. En un momento de una cierta crisis del patrón macroeconómico imperante; cuando sin que fuera previsto por nadie la indianidad irrumpía en América Latina como un referente capaz de cuestionar públicamente la legitimidad moral de la globalización; cuando de pronto algunas de las *externalidades* del crecimiento económico —los costos sociales— se incrustaban sobre las perspectivas de los beneficios a

---

93. En los estudios de Licto y San Juan vimos cómo han solido concretarse estos principios sobre el terreno.

94. Sería el caso de organizaciones como la CODOCAL o la UCASAJ.

95. Tras ese período, habría que ver si la experiencia PRODEPINE puede ser replicada en otros países del área.

96. Superestructura constituida ese año de 1995 e integrada por las principales centrales nacionales, entre ellas la CONAIE, la FENOCIN y la FEINE.

corto y a medio plazo como verdaderas *internalidades* que hacían peligrar la viabilidad del modelo; en ese momento preciso fue cuando los planificadores del *desarrollo* voltearon sus caras hacia el fortalecimiento organizativo como estrategia contra la exclusión y, de paso, como vía indirecta para cooptar y limitar el alcance de los nuevos movimientos sociales emergentes.



## Capítulo 7

# Recapitulando: riesgos y desafíos que plantea la interdependencia entre ONGD y OSG en los Andes ecuatorianos

Es evidente que los logros alcanzados por el movimiento indígena ecuatoriano durante el último tercio del siglo XX son muy importantes. No en vano son logros que hacen alusión a rubros tan trascendentales como, por citar sólo algunos, el respeto por parte de los sectores no indios hacia todo lo indígena; el reconocimiento constitucional de un paquete remarcable de reivindicaciones históricas del movimiento<sup>1</sup>; la presencia de los indios en el escenario político nacional como actores recurrentes<sup>2</sup>; o la imagen conquistada incluso a escala internacional. Ello no es óbice, sin embargo, para poner de relieve una serie de riesgos que planean sobre sus márgenes reales de maniobra y que se derivan, a nuestro entender, de la peculiar confluencia de circunstancias que hicieron posible el fortalecimiento de las demandas étnicas. Unas circunstancias que se han

1. La Constitución ecuatoriana reformada y aprobada por la Asamblea Constituyente en 1998 es, quizás, la más progresista de América en lo que a reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se refiere. No solamente asume la naturaleza pluricultural y multiétnica de la República (artículo 1), sino que, además, sanciona la identificación de los pueblos indígenas como nacionalidades (artículo 83) y reconoce, en su artículo 84, toda una amplia gama de derechos colectivos, a saber: mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, económico, social, cultural, lingüístico y político; conservar la propiedad de sus tierras comunitarias; participar en el usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables sitos en ellas; conservar y desarrollar sus formas de convivencia, organización y ejercicio de la autoridad; mantener y administrar su patrimonio cultural, histórico y artístico, así como la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; contar con un sistema de educación intercultural bilingüe; usar símbolos y emblemas propios; ejercer sus prácticas consuetudinarias de medicina tradicional, incluyendo el derecho a proteger sus lugares rituales y sagrados; formular prioridades en lo que atañe al desarrollo y recibir, en base a ello, recursos a computar en el presupuesto general del Estado; y participar mediante representantes en los organismos oficiales que determine la ley. (Cf. *Constitución Política de la República del Ecuador*, 1998).
2. Además de los grandes levantamientos de 1990 y 1994, la imagen acaso más impactante de la presencia del movimiento indígena en la palestra política haya sido la de su participación, en alianza con algunos sectores de las Fuerzas Armadas, en la toma del Congreso Nacional que el 21 de enero de 2000 culminó con el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad.

traducido, como hemos visto, en la conversión de la indianidad en un verdadero reclamo para las instituciones de desarrollo y en su corolario empírico en el medio andino: la gran correlación existente entre la presencia de ONGD, el volumen de población indígena y el de organizaciones populares de segundo grado. Es el momento, pues, de hacer alusión a los riesgos emanados del contexto –que no es otro que el de un modelo concreto de intervención sobre las comunidades campesinas– y, como colofón, a las consecuencias de la incidencia de ese modelo sobre el devenir de las federaciones indígenas.

### Los riesgos derivados de un determinado modelo de intervención sobre el medio rural

El contexto institucional en que se llevan a cabo las actuaciones en materia de desarrollo rural desde los años ochenta está determinado por el desentendimiento cada vez más notorio del Estado hacia estas cuestiones (consecuencia lógica de la aplicación del modelo neoliberal) y el de la proliferación de nuevos agentes en el medio rural (básicamente ONGD y financieras multilaterales) que van a ir adquiriendo un papel cada vez más protagónico en la presencia y actuación sobre la sociedad rural, llegando incluso con frecuencia a suplantar al Estado en unas esferas de responsabilidad ya desdeñadas por los poderes públicos (Bretón 1999, 307). Se trata, y conviene no olvidarlo, de un modelo caracterizado por el replegamiento de éstos y por la transferencia de las iniciativas en desarrollo al ámbito de los particulares, en forma de ONG: hemos asistido, así, a un proceso sin precedentes de privatización de las políticas sociales. Llegados a este punto, habría que reflexionar sobre la naturaleza de esas organizaciones, presentadas con frecuencia de cara a la galería como independientes, equidistantes y eficientes en su tratamiento de los problemas relacionados con la pobreza y las inequidades.

El mundo de las ONG es tremendamente heterogéneo y, por ello, no es fácil generalizar sobre sus características comunes: las hay que operan con honestidad junto a otras que, tras la fachada de “sin ánimo de lucro”, enmascaran su naturaleza de empresa de servicios pura y dura; las hay desparramadas implícitamente a lo largo y ancho de todo el espectro ideológico, desde posicionamientos cercanos a sindicatos y partidos de izquierda hasta otros afines al Opus Dei y a la derecha más conservadora; las hay, en el mundo del desarrollo rural, que son fervientes defensoras de la agroecología y el desarrollo sostenible y las hay también que siguen perseverando en los parámetros más clásicos de la revolución verde... Con todo, las ONGD –y, en general, casi todas las ONG– suelen ofrecer una imagen común de independencia formal de los estados y los organismos internacionales que no es real, dada su enorme dependencia de los recursos procedentes de los poderes públicos. De hecho, hay autores que hablan de una verdadera *privatización vía externalización* de buena parte de la ayuda al desa-

rollo por parte de los Estados Unidos y los países de Europa Occidental a través de la financiación de proyectos liderados por ONG (Sogge 1998, 42-43)<sup>3</sup>. Su presunta independencia, unida a su teórico (y retórico) alejamiento de posicionamientos ideológicos maximalistas, redundaría –siempre según ellas– en una eficiencia de sus actuaciones muy por encima de las auspiciadas por los corruptos, clientelares y burocratizados aparatos del Estado latinoamericanos.

Pues bien, nuestra tesis –por supuesto compartida, como veremos, con otros autores– es que el modelo de cooperación al desarrollo actual, fundamentado en buena parte en la actuación de las ONG, es la contraparte neoliberal en lo que respecta a las políticas sociales en muchos países de América Latina<sup>4</sup>. No parece casual, en este sentido, que la gran proliferación de ONG y ONGD haya coincidido con la emergencia de los regímenes neoliberales y con un contexto internacional proclive a canalizar recursos a través de esas plataformas institucionales (Bebbington 1997, 1763): se han hecho importantes y numerosas, en efecto, en paralelo a la misma ola de privatizaciones de las empresas públicas. La dejación por parte del Estado de ciertas responsabilidades explica el traspaso de éstas a las ONG, lo que ha acarreado la eclosión de agencias privadas de desarrollo que, a su vez, han ido tejiendo una verdadera cortina de humo; “una forma económicamente barata y conveniente para las autoridades públicas de esquivar sus obligaciones básicas” (Sogge 1998, 35). Dicha eclosión, además, se ha traducido en la consolidación de complejas redes de colaboración entre ONG nacionales e internacionales, entre ONG e instancias gubernamentales, y entre ONG y financieras multilaterales (Fisher 1997, 441). Hasta tal punto es así que algunos analistas han pretendido definir la coyuntura como si de una verdadera “revolución asociativa” se tratase (Salamon 1994, 109)<sup>5</sup>.

3. En un primer momento, los gobiernos financiaban proyectos que les presentaban las ONG, llegando a cubrir entre el 50 y el 80% de todos los gastos. Progresivamente “están tomando la iniciativa para imponer los términos de compromiso”. Las ONG se van convirtiendo, de ese modo, en contratistas de servicios ya no asumidos directamente por el Estado (Sogge y Zadek 1998, 127). Parece obvio además que las propias organizaciones “han permitido (¿o se han esforzado en conseguir?) un creciente nivel de dependencia financiera del gobierno (en algunos países supera con creces el 50%) en la pasada década [los años ochenta]. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estima que la financiación estatal es ahora crucial para al menos la mitad de las organizaciones no gubernamentales más importantes. Por supuesto, se ha dado una simbiosis entre los dos estamentos: los gobiernos dependen de las organizaciones, que actúan como ‘vehículos de distribución’. Un 25% de la ayuda oficial de los países del Norte es canalizada a través de las ONG. En algunos sectores, como el auxilio de emergencia, el porcentaje es mucho más alto, aproximándose a menudo, y a veces superando, el 50%. (...) Tal relación compromete cualquier papel de las organizaciones no gubernamentales en la crítica de la política oficial” (Saxby 1998, 68-69). Ver también las estimaciones de Petras y Vieux (1995, 66-67).
4. Lo que Petras (2000b, 84) prefiere denominar como “neoliberalismo desde abajo”, en contraposición al “neoliberalismo desde arriba y afuera” representado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y organismos afines.
5. Una “revolución asociativa”, en síntesis, obviamente derivada de la “revolución silenciosa” que supuso el afianzamiento del neoliberalismo en la región (cf. Green 1995) y que, como

Cuadro 7.1 Períodos y ritmos de constitución de las ONG en Ecuador, 1900-1994

Períodos de constitución	Número ONG	%
1900-1950	3	0,5
1951-1960	6	1,1
1961-1970	42	8,1
1971-1980	62	12,0
1981-1990	233	45,0
1991-1994	143	27,5
Sin información	30	5,8
TOTAL	519	100,0

Fuente: Fundación Alternativa (1996). Elaborado por J. León (1998, 663).

Los datos aportados por Jorge León para el caso ecuatoriano (cuadro 7.1.) son muy ilustrativos de este proceso: casi tres cuartas partes (el 72,5%) de las ONG que hicieron aparición a lo largo del siglo XX (hasta 1995) vieron la luz en los quince años que van de 1981 a 1994<sup>6</sup>; es decir, a la par de la puesta en marcha de las diferentes políticas de ajuste ensayadas a partir de 1982 y de lo que César Montúfar ha calificado como de sustitución de un discurso –y de una praxis– *Estado-céntrica* por otro caracterizado por el *anti-estatismo* neoliberal (Montúfar 2000, 53). Un caso similar lo representa Bolivia, donde –según cálculos de Arellano-López y Petras (1994, 81)– se pasó de cerca de un centenar de ese tipo de organizaciones operando a inicios de la década del ochenta a casi 530 en los albores de los noventa. Atendiendo al ámbito de las intervenciones sobre el medio rural, ese brusco cambio de contexto macro no sólo redundó en países como Ecuador o Bolivia en un incremento sin precedentes en el número de ONGD *en activo*; sino que aquéllas otras con mayor solera tuvieron que enfrentarse –implícita o explícitamente– a un proceso más o menos traumático de redefinición de sus prioridades, de sus métodos y del propio papel a desempeñar en el escenario regional. De ese modo, la economía política del neoliberalismo exigió a las viejas ONG repensar y replantear sus relaciones con el Estado, con el mercado y con los propios beneficiarios, generando a menudo una verdadera

---

ha apostillado Adil Najam, “is accompanied by strange role reversals. On the one hand, erstwhile opponents in the corridors of the World Bank in Washington and in national capitals across the globe are becoming new converts to the various sects of ‘NGOism’. The promise of their gospel, which is joined in chorus by many NGOs, is that these organizations will succeed where governments have failed in fifty years of ‘developmentalism’. On the other hand, just as the new converts chant their mantras about NGO magic, a rich and a powerful literature has emerged in which seasoned NGO practitioners and scholars are beginning to sound notes of caution” (Najam 1998, 305).

6. Arcos y Palomeque elevan la proporción al 80% (cf. 1997, 25-26).

crisis en términos de identidad, legitimidad y sostenibilidad institucional (Bebbington 1997)<sup>7</sup>.

En esta misma línea argumental, Manuel Chiriboga llamó la atención hace ya algunos años (1995) sobre el giro de ciento ochenta grados que habían dado muchas de las ONG históricas del área andina, pasando de unas actitudes rupturistas y contestatarias propias de los setenta a otras participativas (léase acomodaticias) para con la ortodoxia dominante en la década siguiente. Durante la época de las reformas agrarias y los primeros programas DRI, en efecto, las ONG “contestaban la acción gubernamental, buscando ampliar la base social de los programas públicos”. Conviene no perder de vista, sin embargo, que su actuación se diferenciaba de la de los organismos oficiales “no tanto por el modelo de desarrollo que impulsaban sino por el énfasis dado a la organización social, a la capacitación y politización” (Chiriboga 1995, 18). Las ONG, en esa tesitura, se definían prácticamente como organizaciones anti-Estado, aliadas de los movimientos sociales de izquierdas, en la medida en que aquél “era considerado representante de los grupos dominantes y del orden que se quería modificar” (Ibídem 36). Desde mediados de la década de los ochenta, sin embargo, esa imagen rupturista y contestataria de su labor fue sustituida por otra marcada por el énfasis en la colaboración con los poderes públicos, la concertación, la intermediación en los procesos sociales, la participación popular y el distanciamiento de la política formal:

Finalmente, las ONG cumplen un papel importante en términos de promover la densificación de la sociedad civil a nivel rural y local, fortaleciendo organizaciones locales, tanto tradicionales como nuevas, e impulsando concertaciones entre ellas, las ONG y los gobiernos locales. Sus metodologías participativas, su énfasis en la organización de la población como medio de acción colectiva, sus modelos incluyentes de los diversos segmentos de la población, juegan un papel relevante en esta perspectiva. (...) Sin embargo, de lo anterior están ausentes experiencias positivas de acción de fortalecimiento del sistema político, es decir de los partidos políticos, del parlamento, de formas de control ciudadano sobre los gobernantes, de la gobernabilidad, etc. Esto se considera un campo externo de las ONG, normalmente considerado de dominio de los dirigentes y de las formaciones políticas. Esta despreocupación, sin embargo, no deja de presentar inquietudes, desde el punto de vista del fortalecimiento democrático en nuestras sociedades (Chiriboga 1995, 39).

Esto significa, en suma, que la moda de la apuesta por el fortalecimiento organizativo –o, si se prefiere, por el capital social– y toda su retórica sobre la participación y la autoayuda, así como la elección y sobredimensionamiento de prismas que –como la etnicidad– han facilitado la difuminación de inequidades

7. Anthony Bebbington ha desarrollado este tema, entre otros, en los trabajos publicados por él en 1997 (1997 y 1997b) además de en el libro anterior realizado en colaboración con Graham Thiele (Bebbington y Thiele 1993).

antaño tan evidentes y combatidas como hoy persistentes (las derivadas de la estructura de clases), ha venido de la mano de una absoluta ataraxia en lo que respecta a la evolución política de los estados y, lo que es más grave, a la crítica y cuestionamiento sistemático del incumplimiento de sus obligaciones sociales. Refiriéndose al caso concreto del énfasis en la “autoayuda”, tan extendido en casi todos los proyectos en ejecución en los Andes ecuatorianos, James Petras ha escrito que ese es el modo en que ha solido justificarse desde las agencias de desarrollo la sustitución de funcionarios “por voluntarios y profesionales con posibilidades de promoción contratados en régimen temporal”, transformando “la ‘solidaridad’ en colaboración y subordinación a la macroeconomía del neoliberalismo” y desviando “la atención de los pobres de los recursos del Estado gestionados por las clases pudientes” para “dirigirla hacia su propia autoexplotación” (Petras 2000, 99)<sup>8</sup>. Un elemento que ha jugado en favor de esa evolución ha sido la cooptación de numerosos intelectuales y profesionales que, ante el colapso del sector público, la pauperización de las clases medias y el frecuente deterioro (¿desmantelamiento *de facto*?) de los centros estatales de docencia e investigación, se han visto obligados a emplearse en la tabla de salvación en que, desde el punto de vista de garantizar su propia supervivencia como clase media, se ha convertido el mundo de las ONGD y la cooperación internacional (Bebbington y Thiele 1993, 56). De este modo, las ONG han ido tejiendo un amplio y sutil “colchón” capaz de amortiguar someramente los efectos del ajuste económico: en unos casos —el de los excluidos del modelo— suplantando al Estado en proyectos de diversa índole y minando, a través de su conversión en *beneficiarios* de la *ayuda*, su potencial convulsivo; en otros —el de los profesionales— consolidando un espacio de refugio desde el que capear el temporal del ajuste<sup>9</sup>.

Volviendo a lo de sus vínculos con la *nueva economía*, hay que recordar además que otro de los riesgos que corren las ONG y las ONGD es el de equiparar su comportamiento con el de cualquier empresa de servicios convencional, y eso por dos razones fundamentales. La primera, por su necesidad de competir en un mercado (el de la cooperación internacional), caracterizado por lo limi-

8. Recuérdese, por ejemplo, el alto costo que en términos de trabajo personal estaba acarreado el proyecto de regadío de Licto para las mujeres de la CODOCAL, la reiterada convocatoria de *mingas* por parte de la UCASAJ en San Juan para llevar adelante los proyectos financiados por el PRODEPINE, o la tragedia acaecida en Salasaca con el malogrado proyecto de agua potable que costó la vida a varios mingueros y una cooperante en 1999.
9. Lo mismo cabría añadir sobre el abandono de determinados territorios por las ciencias sociales y por la elección/construcción de nuevos objetos de investigación. En este sentido, y para el caso que nos ocupa, son plenamente oportunas las palabras de Marvin Harris, quien nos recuerda en un reciente trabajo hasta qué punto el compromiso —harto frecuente por cierto— de analizar los papeles asociados a temas como la etnicidad “omitiendo la estratificación de clase es un ejemplo de opción político-moral” comparable a la de aquellos africanistas funcionalistas que, en los ya lejanos días del glorioso imperio colonial británico, “tomaron la decisión político-moral de ignorar por completo el conflicto, la explotación de la mano de obra y la situación colonial e imperialista” (Harris 2000, 59).

tado de los medios financieros potencialmente disponibles en relación a las ingentes necesidades del *desarrollo*: de ahí la contienda inter-institucional “para hacerse con los escasos recursos puestos en juego, generando por este medio rivalidades y distinciones insidiosas entre las comunidades y en el interior de las mismas” (Petras 2000, 106). La segunda tiene que ver con las exigencias de las financieras, que acaban a menudo imponiendo criterios de empresa capitalista a organizaciones que nacieron con una voluntad orientada hacia finalidades estrictamente sociales.

En el Ecuador todo este tránsito ha sido bien descrito por el citado trabajo de J. León. De manera similar a como se expresa M. Chiriboga para el conjunto del área andina, León glosa la mudanza de unas posturas rupturistas (o cuando menos críticas) con el desarrollismo de los sesentas a otras más asépticas y *ai-deológicas* en relación a los parámetros neoliberales de los ochentas y noventas. De ese modo, las ONG de hace veinticinco o treinta años —y las vinculadas en sus orígenes a la Iglesia de los Pobres no son una excepción— eran un medio para apoyar a las organizaciones profesionales, sindicales, campesinas y de los sectores urbanos marginales; y eso en un escenario en el que el Estado era el principal agente de cambio social gracias a los recursos petroleros. Las ONG querían, en el campo, favorecer la reforma agraria y el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, erigiéndose así en adalides de la igualdad social. Ya en la década de 1980, sin embargo, estas organizaciones fueron ligándose prioritariamente a actividades de desarrollo *estricto senso*, tales como apoyo técnico, capacitación o mejoras productivas de diversa índole. Fue muy importante ahí la orientación de las financieras foráneas, cada vez más favorables a las actividades de corte técnico y económico. El período militante, pues, dejó lugar a una fase más desarrollista en la que el Estado ya no disponía de los mismos recursos que en la década anterior y en que el objetivo por excelencia de la política macroeconómica pasó a ser el pago de la deuda. Por fin, ya en los noventa, las ONG acabaron por asumir las tareas que las administraciones públicas no podían realizar, promoviendo todo tipo de medidas-parche (en el ámbito de sus proyectos concretos) para aliviar la angustiosa situación de las comunidades rurales (León 1998, 666-669). Ante el replegamiento del Estado han terminado convirtiéndose, y al menos en el caso de las más grandes —FEPP y CESA por ejemplo— así es, en verdaderas organizaciones para-estatales de desarrollo afines a los parámetros de una economía crecientemente globalizada.

Tal como señalamos en su momento, tanto el FEPP como CESA vieron la luz en respuesta al clima de agitación y movilizaciones campesinas que se respiraba en la sierra durante la segunda mitad de los sesentas. La más antigua de las dos —CESA, fundada en 1967— defendía la tesis de que la sociedad ecuatoriana se caracterizaba por la secular marginación de los pequeños campesinos en la toma de decisiones políticas y económicas. En consecuencia, apostó por concentrar sus actividades en esos sectores excluidos, fomentando su fortalecimiento organizativo, su capacitación y la prestación de todo tipo de servicios

agrícolas (en un sentido técnico básicamente dependiente de los parámetros de la revolución verde) como vías de su integración social en condiciones de equidad: de ahí toda su filosofía campesinista, indigenista, participativa y defensora del rescate de los valores de una cultura andina más o menos idealizada (CESA 1974). Desde 1990, sin embargo, empezó a fraguarse un cambio de orientación institucional que se materializó, en un primer momento, en una nueva política de personal definida por una mayor especialización frente a los genéricos y polivalentes promotores rurales (giro tecnocrático) y por la preferencia de la contratación temporal en detrimento de la estabilidad laboral. Finalmente, en 1997 (¿coincidencia con el 30º aniversario de la institución?), culminó el proceso definitivo de revisión de los objetivos y la estructura de CESA con la finalidad de *modernizar* y reconvertir la institución en los siguientes términos: descentralización y autonomía operativa de las sedes regionales, reducción de empleados y gastos burocrático-administrativos, y potenciación de la capacidad intelectual (léase técnica) del nuevo personal contratado. Para Fernando Terán, responsable en 1999 de la sede de CESA en Riobamba, las razones de semejante metamorfosis hay que buscarlas en el contexto macroeconómico (el avance de la globalización obligó a priorizar la eficiencia y la sostenibilidad económica de los proyectos por encima de cualquier otra consideración); en las exigencias de las agencias de cooperación internacional (menos “generosas” que antes y más estrictas en la garantía de rentabilidad para sus inversiones); y en el propio debate interno, que condujo –como adaptación a todo lo anterior– al afianzamiento del paradigma empresarial, en el que la finalidad es poder ir transfiriendo los proyectos a las organizaciones campesinas para que asuman poco a poco el *riesgo* de su gestión [Fernando Terán, 07/06/99].

En cualquier caso, del dicho al hecho hay un buen trecho, y experiencias como la de CESA en Licto o del FEPP en Tixán y Guamote revelan hasta qué punto la actual orientación neoliberal de los proyectos es posible que esté tan condenada al fracaso como aquellos otros ensayos –hoy tachados de obsoletos– inspirados en el desarrollo comunitario de hace tres o cuatro décadas. De momento, por desgracia, lo único de veras constatable es el aumento de la miseria y la exclusión económica real, aún en aquellas zonas rurales más visitadas por las agencias de desarrollo y con más densidad organizativa con que canalizar el hipotético –y tantas veces prometido– empoderamiento de los pobres. Y es que, parafraseando una vez más a Petras, e independientemente de que “estas organizaciones reclamen muchos éxitos locales”, el hecho es que “el poder global del neoliberalismo se mantiene intacto, y así seguirá mientras las ONG se dediquen a rastrear nichos en los intersticios del poder en los que acomodarse” (2000, 107)<sup>10</sup>. De esa situación dependiente y acomodaticia emanan las debilidades en

---

10. Queremos matizar, no obstante, que no se trata ya de cuestionar las motivaciones que llevan a los individuos o a las instituciones a operar, sino su eficiencia a largo plazo desde el punto de vista de la transformación de la sociedad. En este sentido, la frase de Tortosa de “motiva-



su día detectadas por Arcos y Palomeque (1997, 48-54 y 86-88) para el conjunto de las ONG ecuatorianas, tales como el condicionamiento externo de temáticas, que suelen estar supeditadas a las prioridades de las fuentes de financiación; su capacidad limitada para formular propuestas alternativas de desarrollo, fenómeno muy relacionado con el escaso interés de las financieras por promover procesos de reflexión e investigación más allá de los proyectos concretos; el establecimiento –a menudo muy a pesar suyo– de unas relaciones con los beneficiarios paternalistas y clientelares; y unas resistencias a la coordinación que suelen limitar notablemente la sistematización de los conocimientos y las experiencias adquiridas, impidiendo así la transformación de todo ese acervo en propuestas políticas negociadas y/o compartidas con otros agentes sociales. Sobre este último punto, la falta de tiempo<sup>11</sup> y la pluralidad del sector –derivada de la aludida multiplicidad de paradigmas que coexisten en el mundo de las ONGD<sup>12</sup>–, hacen que no seamos precisamente optimistas sobre las posibilidades de vencer esa tendencia a la atomización que caracteriza hoy por hoy a la realidad del desarrollo rural.

Todo lo anterior redunda –concluyen Arcos y Palomeque (1997, 87-88)– en unos resultados también discutibles en lo que a la participación de las comunidades de base se refiere. En muchos procesos presuntamente participativos no se indaga sobre cómo se priorizan las necesidades en el interior de la comunidad: “los consensos resultantes de formas parlamentarias, como las asambleas, resultan frecuentemente más aparentes que reales y ocultan, precisamente, la heterogeneidad de intereses existentes en una comunidad o en un grupo social”. Suele ser habitual, en cambio, que la información referente a los proyectos –y proveniente en consecuencia de las agencias de desarrollo promotoras– permanezca monopolizada en manos de las élites dirigentes de la OSG contraparte, élites que *administran* discrecionalmente la cantidad (y la calidad) de dicha información que llega a conocimiento de las bases y que limitan, de ese modo, el alcance real de su participación en los mismos. Semejante modelo de funcionamiento y control da la razón a quienes han llamado la atención sobre la naturaleza maleable del término “participación”; maleabilidad que en determinadas

---

ciones legítimas, propuestas honestas, contextos tozudos” (1998, 13), creemos que define bastante bien el punto central del que debiera ser el debate.

11. “Muchas instituciones tienen que ofrecer sus servicios en tantas comunidades que no disponen de ocasión para intercambiar información con otras afines. El miedo de que se distraiga la atención institucional a causa de tener que ponerse de acuerdo con otras agencias es muy grande y conlleva a un trabajo aislado y encerrado. Este miedo se explica por las consecuencias que pudiera tener una falta de cumplimiento frente a la financiera” (Grundmann 1995, 66).
12. A este respecto resulta interesante el estudio de Marcelo Cruz (1999) sobre Colta, en Chimborazo. En él, además de remarcar las diferencias entre instituciones que operan a la vez sobre la misma base social, enfatiza la incidencia que algunas de esas orientaciones han tenido sobre la propia definición de la “indianidad” por parte de las organizaciones beneficiarias.

circunstancias puede conducir simple y llanamente a la cooptación (Bebbington y Thiele 1993, 19).

### **Incidencia de ese modelo sobre las federaciones indígenas: seis tesis sobre la naturaleza de las OSG en los Andes ecuatorianos**

A la luz de lo expuesto en los apartados anteriores sobre las ambivalentes relaciones entre las OSG y las ONGD en los Andes ecuatorianos, estas últimas reflexiones sobre el contexto en el que opera el andamiaje organizativo indígena nos sugieren la formulación provisional –a título tentativo de cara a futuras investigaciones– de seis grandes tesis sobre la naturaleza de esas plataformas federativas. Tómense, pues, como una aportación empírica abierta desde la experiencia del Ecuador a lo que a nuestro juicio debe ser uno de los temas prioritarios en las agendas de discusión sobre el devenir del desarrollo rural en los países andinos.

**Primera tesis.** Las OSG no son, como pretenden algunos, una emanación de un supuesto espíritu comunitario andino, sino que se han constituido habitualmente debido a la promoción, apoyo e inducción de agentes externos ligados a procesos de desarrollo o a la Iglesia (católica o evangélica); lo cual significa que las motivaciones para su existencia son externas, abarcando tanto la puesta en funcionamiento de proyectos de desarrollo como el proselitismo religioso. En Chimborazo, muchas de ellas comenzaron su andadura de la mano de la Iglesia de los Pobres de Monseñor Proaño y han terminado dependiendo funcionalmente de un(os) determinado(s) proyecto(s) de desarrollo rural: así sucedió con el *Jatum Ayllu* de Guamote (por poner un ejemplo de OSG históricamente grande), con la CODOCAL de Licto, y con tantas otras más.

**Segunda tesis.** Los datos disponibles para la década de los noventa no hacen más que avalar, derivado de lo anterior, la relación directa existente entre la mayor presencia de instituciones de desarrollo y la mayor densidad organizativa del mundo indígena. En ocasiones, además, esa prolijidad organizacional procede de escisiones en las propias OSG; escisiones siempre directamente vinculadas con la llegada de otra(s) agencia(s), la financiación de alguna(s) flamante(s) intervención(es) en materia de desarrollo y las expectativas que ello abre para la constitución de una nueva organización y, con ella, de una nueva dirigencia: ese fue el caso de la *Unión de Organizaciones de Campesinos Indígenas de Guamote* (UOCIG), creada al margen de *Jatum Ayllu* y arropada por el DRI de 1989; fue el caso también de tantas rupturas consumadas tras la aparición en escena y posterior ampliación de su radio de influencia de *Visión Mundial*; y estuvo –recuérdese– a punto de ser el caso de la *Unión de Comunidades Campesinas de Pompeya* (UCCP), a un paso de escindirse de la CODOCAL tras la llegada de un proyecto de agua potable que tenía que beneficiar justamente a aquellas

comunidades de Licto excluidas del área de influencia de canal de riego impulsado por CESA.

Por si esto fuera poco, las iniciativas campesinas e indígenas endógenas para crear una OSG suelen estar inspiradas en contactos previos con los agentes externos; unos contactos que consolidan entre las bases la imagen de esas estructuras como un requisito *sine qua non* para captar y canalizar los recursos ofertados por las instituciones y los proyectos de desarrollo: así pasó en parte con la *Federación Inca Atahualpa* de Tixán, y muestra de ello es la importancia que jugó en su fortalecimiento el Programa de Acceso a la Tierra del FEPP.

**Tercera tesis.** Cada OSG pugna y compite con otras OSG por asegurar, mantener e incrementar su “clientela” –sus bases–, produciéndose desencuentros, desavenencias y conflictos<sup>13</sup>. Usualmente, en el interior de las OSG terminan constituyéndose élites de líderes y dirigentes que, si bien es cierto que consiguen gestionar –con mayor o menor fortuna, ese es otro tema– recursos y apoyos para sus bases, también es verdad que cada vez se distancian más y se divorcian de ellas. De hecho, en escenarios como los del Chimborazo rural, existen reiteradas muestras de hostilidad entre OSG vecinas; hostilidad generada por ambiciones de protagonismo, por competencia de liderazgo y representatividad y, directamente relacionado con ello, por el control de los fondos que emanan de los agentes externos. Es por esto por lo que, en paralelo, se producen situaciones verdaderamente clientelares entre esos agentes y *sus* respectivas OSG. Dicho con otras palabras: del mismo modo en que las ONGD han de competir *darwinianamente* por la cooptación de OSG –en tanto que sujetos de desarrollo que legitiman su propio quehacer institucional– y por la captación de los recursos –escasos por definición– de la cooperación internacional, asimismo las OSG compiten entre sí por convertirse en beneficiarias de la actuación de las ONGD.

**Cuarta tesis.** El perfil de las ONGD y su creciente proceso de adecuación en sus formas de actuar para con el modelo neoliberal se ha traducido en el mundo de las OSG en la sustitución simultánea de una dirigencia muy militante, combativa e identificada con un perfil político-reivindicativo (el característico de la etapa de la lucha por la tierra y la alianza con los movimientos sociales de izquierda), por otra de carácter mucho más tecnocrático. Con ello no queremos decir que los dirigentes actuales no tengan capacidad de movilización ni sean ellos mismos combativos en lo personal (buena muestra de ello sería el grado de participación de las OSG en los diferentes levantamientos convocados por la CONAIE y otras coordinadoras); sino que, más allá de la retórica y de los meta-discursos del movimiento indígena, en el día a día de las OSG se ha impuesto una actitud conciliadora y concertadora por parte de los dirigentes –en conso-

13. Los técnicos de CESA, por ejemplo, detectaron en 1997 de qué manera seis comunidades chimboracenses de la COCIP (*Corporación de Organizaciones Indígenas de Palmira*) eran simultáneamente filiales de la CODIOIGPA (*Corporación de Desarrollo Integral de las Organizaciones Indígenas de Guamote y Palmira*), situación jurídicamente irregular a todas luces (cf. CESA 1997).

nancia con el nuevo estilo de sus mecenas y contrapartes ONGD— más interesada por las características y la envergadura de los proyectos a implementar en su territorio que por un posible cuestionamiento del modelo *projectista* o del abandono del Estado y los poderes públicos de sus obligaciones sociales. La evolución de la UCASAJ de San Juan y la inteligencia con que el Banco Mundial fortalece a través del PRODEPINE este proceso de *apolitización* y de conversión de los dirigentes indígenas en meros gestores de proyectos, ilustran a la perfección lo que apuntamos en estas líneas.

**Quinta tesis.** La cooperación al desarrollo está convirtiendo a muchas OSG en verdaderos cacicazgos de nuevo cuño. Los dirigentes, supuestos depositarios de la representatividad de las bases según sus panegiristas, son los nuevos administradores que tienen la potestad de redistribuir —o de incidir en la redistribución— las regalías que emanan de las agencias de desarrollo en forma de recursos o proyectos. Como es natural, esa redistribución no suele ser equitativa, sino que acostumbra a obedecer a lógicas clientelares y a estrategias implementadas por los sectores que controlan las organizaciones precisamente para poder seguir controlándolas. En el momento actual, y a diferencia de coyunturas pretéritas, quienes tienen más posibilidades de acceder a ese nuevo estatus son aquellos más capacitados para interlocutar con los agentes externos, descansando en buena manera el prestigio de los dirigentes en su destreza para atraer recursos externos para las organizaciones de base: su propia reproducción como tales dirigentes depende, a la vez, del éxito en esa gestión y de la habilidad para administrarlo consolidando con las filiales un entramado más o menos complejo de favores prestados a cambio de apoyos futuros.

**Sexta tesis.** Otra consecuencia de esta situación son los conflictos internos: conflictos entre la dirigencia formal y aquellos sectores de las bases descontentos con la gestión de la OSG; y conflictos además entre esos nuevos dirigentes —cuya legitimidad y representatividad a veces se cuestiona, en tanto que *dependen* en última instancia de instituciones y financieras foráneas— y las *autoridades* emanadas de sistemas *tradicionales* que, como el de cargos, están ampliamente extendidos en los Andes. Rivera-Cusicanqui (1990) lo puso de manifiesto para el caso del norte de Potosí, en Bolivia, y nosotros hemos podido constatarlo en la experiencia de la UNIS de Salasaca: las ideas sobre la representatividad de los técnicos de las ONGD suelen no coincidir con la lógica del funcionamiento interno de las comunidades y la concepción que los comuneros tienen de ella. Por ello, los líderes promocionados en el seno de instancias como las OSG —auspiciadas y fortalecidas por la cooperación al desarrollo— pueden (¿suelen?) colisionar con las autoridades consuetudinarias, sobre todo si —como en Salasaca— el impulso de las agencias financieras no es, por las razones que sea, lo suficientemente intenso como para consolidar el nuevo liderazgo.

## Epílogo

### Propuesta de dos reflexiones finales para un debate abierto

No queremos dejar la palabra sin concluir –y reconocerá el lector que difícilmente puede concluirse de otra manera que con más incertidumbres que certezas– esbozando dos grandes reflexiones para un debate abierto; reflexiones que implícitamente se han ido planteando a lo largo de las páginas que anteceden. Tampoco queremos insistir en la conveniencia de fomentar ese tipo de espacios de intercambio, todo y que la realidad sugiere que son escasos: habitualmente, el mundo de los investigadores sociales discurre plácidamente en paralelo al de los implementadores de proyectos, menos plácido que el anterior y más bien dominado por las prisas y los inmediateismos impuestos por las financieras, y no digamos ya el de las comunidades beneficiarias, que asumen (unas veces con resignación, otras con optimismo) las experiencias que sobre ellas se ensayan y pocas veces se debaten.

#### De la eficiencia de la intervención de las ONGD sobre el medio rural

En el plano estrictamente técnico, es indispensable poner en tela de juicio la eficiencia en términos económicos de la intervención de las ONGD. En este sentido, la primera línea de reflexión se nos antoja ante la recurrencia de iniciativas inviables e insostenibles sin el apoyo de la correspondiente agencia de cooperación: ¿por qué la inmensa mayoría de los proyectos de desarrollo implementados sobre el medio rural continúa priorizando un enfoque estrictamente agrarista a pesar de su inviabilidad manifiesta en el medio plazo? Son ya muchos quienes no dejan de reiterar la necesidad de incorporar otras dimensiones en las propuestas financiadas y ejecutadas a favor de las comunidades (presuntamente) campesinas. La razón estriba en que los pobres (comuneros o no) y, con ellos, la mayoría de la población rural, hace ya tiempo que no viven exclusivamente de la agricultura. En esta misma línea argumental, y volviendo a un plano más general, cabría cuestionarse sobre la tan reiterada sostenibilidad a medio y largo

plazo de este tipo de iniciativas. ¿Hasta qué punto y en qué medida intervenciones como las reseñadas a lo largo de este trabajo tienen futuro considerando el contexto macro en el que se insertan, que no es otro que el de unas políticas agrarias y agrícolas profundamente anticampesinas? ¿Es posible pensar en la viabilidad de la agricultura campesina en ámbitos como los de Chimborazo, caracterizados por un peso definitivo de las actividades extra-agropecuarias y de la migración, sin integrar esos mismos ítems en una concepción de la ruralidad más abierta, plural y realista? ¿No sería hora ya de que todos los agentes implicados en el desarrollo rural –ONGD, organizaciones populares y financieras multilaterales– comenzasen a reflexionar, sistematizar sus experiencias y debatir colectivamente sobre el rol que debieran de adoptar ellas y los poderes públicos de cara a garantizar un espacio a los pequeños productores dentro de los mercados regionales y/o nacionales? O planteándolo en otros términos: ¿tiene sentido continuar trabajando con el campesinado si no se modifican las reglas de un juego que, por definición, lo excluye del prometedor y beatífico paraíso de la postmodernidad?

El asunto de la eficiencia abre el debate, además, hacia derroteros bien alejados de la estricta medición del impacto de las intervenciones sobre las comunidades locales. Quizás debería matizarse esta cuestión a través de la pregunta: ¿eficiencia para quién? Decimos esto porque acaso convendría distinguir entre la percepción de la eficiencia de las ONGD (e incluso de las OSG) y la eficiencia concebida desde la óptica substantiva de los sujetos concretos (con cara, nombre y apellidos) que son los pretendidos beneficiarios de las actuaciones. Parece obvio que esas dos formas de entender la eficiencia no sólo pueden no coincidir, sino que incluso suelen divergir totalmente. Es posible así –expresado en otros términos– que para determinadas ONGD sea secundario el hecho de que tras sus intervenciones no hayan mejorado estructural y sustancialmente las condiciones de vida de la población afectada, siempre y cuando hayan conseguido transmitir una imagen institucional de eficacia centrada en los *logros aparentes* (flamantes obras de infraestructura, talleres de capacitación, declaraciones demagógicas y clientelares de dirigentes locales, etc.). Esto último, por otra parte, es clave para las ONGD ya que –en tanto estructuras que tienden a perpetuarse como tales– tienen que pelear por mantener e incrementar sus fuentes de financiación y la legitimidad de su trayectoria.

En cualquier caso, las estimaciones del alcance de la pobreza y la indigencia en las áreas paradójicamente más visitadas por las ONGD debieran invitar por sí solas al diálogo y a la autocrítica constructiva. Más en escenarios donde los esfuerzos se han superpuesto a los de las agencias estatales que, todavía bajo la égida del desarrollismo reformista, hicieron lo propio por *integrar* a los indígenas y campesinos a la vida nacional a través de la realización de programas que pecaron en ocasiones de faraónicos, desproporcionados y alejados de las expectativas reales de la gente. Es verdad que esos modelos de intervención no supusieron ningún tipo de panacea desde el punto de vista del tan cacareado desa-

rollo integral. Pero tampoco es verdad que la substitución de los poderes públicos por la actual constelación de entidades particulares que forman las ONGD –dependientes en buena parte de los países donantes y condenadas a competir entre sí por garantizar dicha dependencia– se haya traducido en avances significativos en lo que a la calidad de vida de la población rural se refiere. Tómese el dato como deben de serlo los casos concretos, pero entre las comunidades de altura de Guamote, cerca de un 30% de los niños recién nacidos morían en 1999 antes de haber cumplido un año de edad: para este viaje macabro, ¿hacían falta tantas alfombras participativas, descentralizadoras y sostenibles como las que puso al alcance de las organizaciones indígenas de ese cantón chimboracense el mundo solidario de la cooperación al desarrollo?

Los límites (y el fracaso) de los proyectos evidencian los límites (y el fracaso) del propio desarrollo como paradigma. Y en este sentido, no deja de sorprender el que, si bien el concepto clásico de desarrollo entró en crisis ya en la década de 1970 y a partir de entonces numerosos autores han llamado la atención sobre la necesidad de articular *alternativas al desarrollo* (la versión quizás mas alejada de los parámetros clásicos sea la encarnada por la *sostenibilidad* y el *etnoecodesarrollo*), la mayor parte de las iniciativas contemporáneas continúan compartiendo un substrato esencial con las viejas prácticas desarrollistas de antaño. Es el caso, en Ecuador, de las similitudes constatables entre los proyectos privados de hoy y algunas experiencias añejas como la de la Misión Andina. En casos tan flagrantes como este, se nos antoja sospechoso –muy sospechoso– el hecho de que sea tan obvia la existencia de un denominador común entre ambos tipos de propuestas. Ciertamente, y a pesar de los diferentes ropajes achacables a las modas de cada época (el “signo de los tiempos”), la inmensa mayoría de las intervenciones realizadas sobre las comunidades andinas desde los años de la *applied anthropology* comparten un espíritu civilizatorio, redentor y etnocéntrico fundamentado en una concepción lineal del progreso que les confiere, además, una dosis nada desdeñable de legitimidad moral: quizás los resultados no sean los más óptimos, incluso puede que en más de un caso sean claramente contraproducentes, pero por lo menos *se intenta* llevar el bienestar (¿qué bienestar?) hasta los últimos intersticios de la sociedad rural.

### ¿Cooperación al desarrollo o (neo)indigenismo etnófago?

La “densidad organizativa” de los indígenas de Chimborazo no es una “emanación” del espíritu comunitario andino, como mantienen todavía hoy algunos autores. Somos más bien partidarios de entender la etnicidad (y a través de ella, la articulación de organizaciones indígenas), en términos de estrategia, tal y como vimos que plantean M. Baud y colaboradores (1996). En este sentido, el estudio de la trayectoria concreta de las OSG y su relación cambiante con los agentes externos, sugiere interpretar la “densidad organizativa” de algunas re-

giones en términos de la maximización de los espacios y los recursos que ofrece un contexto externo a las propias comunidades, que las comunidades y la población rural en general no controlan, pero que para poder acceder a sus hipotéticos beneficios plantea el requisito indispensable de la existencia previa o la constitución de una red de organizaciones de base (de una OSG, en definitiva). Dicho de otro modo: el acceso a los recursos externos depende, en casos como los de las comunidades predominantemente indígenas de Chimborazo, de la relación con las ONG que operan en la provincia, y dicha relación depende, a su vez, de la existencia de OSG. De ahí que se pueda establecer una relación directa de causa y efecto entre la presencia de ONG y financieras y la mayor o menor densidad organizativa. El caso contrapuesto al de Chimborazo podría ser, a título de ejemplo, el de los salasacas de Tungurahua, donde en buena parte la debilidad de la única OSG presente en la parroquia (la *Unión de Indígenas Salasacas*, UNIS) se explica en función de la práctica ausencia de agentes externos con empaque.

Semejante juego de relaciones entre instituciones donantes y organizaciones beneficiarias conlleva, obviamente, toda una serie de riesgos y peligros derivados de lo que, parafraseando a Héctor Díaz-Polanco (1997) podemos denominar como una suerte de *neoindigenismo etnófago*<sup>1</sup>: esa práctica generalizada en diversos países de la región, ante la emergencia de los nuevos movimientos indígenas, que consiste en hacer concesiones –habitualmente a regañadientes– en el plano jurídico-normativo (tales como la firma del celeberrimo Convenio 169 de la OIT o, en su versión más extrema, el reconocimiento constitucional de la esencia pluricultural del Estado), a la vez que, en paralelo, se “adoptan modelos socioeconómicos que minan la identidad étnica de los pueblos indios” (1997, 18)<sup>2</sup>. En el caso de la historia de la relación entre el movimiento indígena ecuatoriano y los agentes externos (sean estos públicos o privados, da igual a efectos de la tesis que queremos defender aquí), pensamos que hay elementos lo suficientemente sólidos como para hablar abiertamente en términos de etnofagia: ¿cómo calificar si no la sistemática cooptación de dirigentes, el alejamiento pro-

- 
1. Díaz-Polanco habla literalmente de *indigenismo etnófago*. En la medida en que el término “indigenismo” está demasiado relacionado en América Latina con su utilización para calificar el paquete de políticas dirigidas a las poblaciones indígenas durante la etapa desarrollista, preferimos hablar de *neoindigenismo etnófago* para aludir a la situación creada en el contexto de los modelos neoliberales de actuación.
  2. Buena muestra de la estrategia etnófaga es la política implementada en México bajo el salinismo: mientras por un lado se reformaba el artículo 4 de la Constitución y se reconocía el carácter pluricultural de la nación mexicana, por el otro se modificaba el artículo 27 y se procedía al asalto final sobre los ejidos. De igual manera, la sanción que la Constitución del Ecuador de 1998 hace de los derechos colectivos es otro ejemplo de la etnofagia característica de los (debilitados) estados latinoamericanos del fin del milenio: ¿qué más da transigir en asumir sobre el papel la naturaleza heterogénea del país si, en última instancia, los mecanismos básicos de acumulación están salvos y expeditos de la mano de las reformas estructurales impulsadas por ese mismo Estado que, además, se reconoce como democrático, participativo y tolerante?



gresivo de éstos de los discursos y de las necesidades de las bases, la fragmentación, dislocación y debilitamiento real del movimiento y –acaso lo más preocupante– su posible domesticación final, en cuanto una parte importante de su andamiaje organizativo depende, como vimos, financiera y funcionalmente de un modelo de intervención en el medio rural acomodaticio para con el neoliberalismo?

Es interesante en esta línea argumental la comparación de la imagen crítica que la CONAIE tenía de los programas de desarrollo rural de los ochenta –en tanto elementos de cooptación etnófaga– y su propia realidad a veinte años vista. Los programas post-reformistas de desarrollo rural (los DRI) eran considerados, por aquel entonces, como una estrategia de encuadramiento vertical de las organizaciones indígena-campesinas. Valgan como muestra estas líneas, suscritas por los líderes indígenas en 1988:

El gobierno continuó con una política antipopular, favoreciendo a intereses transnacionales. Buscó la *desmovilización de las organizaciones indígenas-campesinas, mediante estrategias destinadas a controlar estas organizaciones*. Un ejemplo de esto fueron los proyectos DRI, FODERUMA, CESA, etc., los cuales *entraron a ofrecer crédito en sectores donde se temía que la organización popular levante, a través de lucha, su propia alternativa. Propició también el aburguesamiento de un pequeño sector campesino* en desmedro de cientos de miles de compañeros que tuvieron que salir del campo a las ciudades en busca de trabajo. Con el programa de alfabetización, en donde no se nos tomó en cuenta para la elaboración, *se trató de incorporar en calidad de promotores a los dirigentes más combativos, convirtiéndolos en empleados del Gobierno* (la cursiva es nuestra) (1989, 223).

Esta última aseveración tiene su gracia, con la perspectiva del paso de los años, si atendemos a que de 1996 en adelante una dirigente destacada del movimiento indígena ha llegado a la vicepresidencia del Congreso Nacional y que otro intelectual indígena prominente ha ocupado con rango de ministro el CODENPE (*Consejo de Desarrollo de las Naciones y Pueblos del Ecuador*). Eso sin mencionar el papel subrayado del PRODEPINE, directamente auspiciado por el Banco Mundial. De ahí que más de un analista haya llegado a insinuar que, de una postura de oposición frontal al sistema, el movimiento ha terminado siendo fagocitado por el propio sistema, buscando en la actualidad nada más que garantizarse un espacio en su seno. Con ello no queremos cuestionar la legitimidad de la estrategia política de la CONAIE y de las demás organizaciones indígenas del país. Lo que estamos poniendo de manifiesto es la eficiencia que, desde el punto de vista del Estado –y quizás no tanto del Estado como del modelo económico imperante– reviste la consolidación, por una parte, de un sector importante de la intelectualidad indígena en los estamentos privilegiados de la alta política convencional, y la dependencia pura y dura, por la otra, de los segmentos intermedios del andamiaje organizativo indígena con respecto a las agencias de cooperación y desarrollo.

Hay que advertir, sin embargo, que el hecho de que pueda constatarse en el tiempo la emergencia de un perfil de dirigentes con un discurso más tecnocrático y esencialista (depende de la ocasión y la naturaleza del interlocutor) que estrictamente político, no significa que el movimiento indígena esté irremisiblemente condenado a perder fuerza y capacidad de convocatoria: a la vista están los paros del verano de 1999, la caída del presidente Mahuach en enero de 2000 o las movilizaciones de enero y febrero de 2001 en contra del paquete económico draconiano impuesto por el Gobierno nacional para estabilizar una economía diezmada por la crisis de los últimos años. Una cosa es el entramado clientelar que –queriéndolo o sin querer– las agencias de desarrollo y el propio Estado articulan alrededor de los sectores subalternos que –como los indios– han conseguido organizarse y hacer oír su voz propia; otra cosa es el efecto que esa situación genera entre un liderazgo indígena que ve en ello una oportunidad de ascenso social, orientando su discurso hacia una retórica etnicista que presenta ya en bastantes ocasiones ribetes excluyentes en relación a las demandas de otros subsectores también castigados y hastiados por la crisis; y otra muy diferente es que, como bien apuntaba César Montúfar en un artículo de opinión, las razones de la movilización indígena van, a pesar de todo, “mucho más allá de sus demandas explícitas”, expresando un malestar y una tensión étnica, económica y cultural que “sólo en parte tiene que ver con la demanda de derogatoria de las medidas económicas” y cuyo origen se halla en el racismo y la exclusión “sobre los que por siglos se ha construido el Ecuador”<sup>3</sup>. De ahí les viene la fuerza y de ahí también, quizás, sus potencialidades.

---

3. César Montúfar: “¿La espiral de una guerra étnica?”, en *El Comercio*, 31/01/2001, sección de opinión.

## Referencias bibliográficas

- ABRAM, M. (1992): *El proyecto EBI, 1985-1990*. Lengua, cultura e identidad. Abya-Yala, Quito.
- AGUIRRE BELTRAN, G. (1967): *Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en Mestizoamérica*. Instituto Indigenista Interamericano, México.
- ALBO, X. (1996): "Nación de muchas naciones: nuevas corrientes políticas en Bolivia", en GONZALEZ CASANOVA, P.; ROITMAN ROSENMAN, M. (Eds.): *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*. La Jornada Ediciones / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, pp. 321-366.
- ALCINA, J. [Ed.] (1990): *Indianismo e indigenismo en América*. Alianza Editorial, Madrid.
- ALMEIDA, J. (1992): "Los indios del Ecuador y la democracia", en *Cuadernos de la Realidad Ecuatoriana*, nº 5, pp. 51-70.
- ALMEIDA, J. [Ed.] (1995): *Identidades indias en el Ecuador contemporáneo*. Abya-Yala, Quito.
- ALONSO MIELGO, A.M.; SEVILLA GUZMAN, E. (1995): "El discurso eco-tecnocrático de la sostenibilidad", en CADENAS, A. [Ed.]: *Agricultura y desarrollo sostenible*. Ministerio de Agricultura, Madrid, pp. 91-19.
- ALTIERI, M.A. (1991): "¿Por qué estudiar la agricultura tradicional?", en *Agroecología y Desarrollo*, vol. 1, nº 1, pp. 16-24.
- ALTIERI, M.A. (1995): "El 'estado del arte' de la agroecología y su contribución al desarrollo rural en América Latina", en CADENAS, A [Ed.]: *Agricultura y desarrollo sostenible*. Ministerio de Agricultura, Madrid, pp. 151-203.
- ALTIERI, M.A.; YURJEVIC, A. (1991): "La agroecología y el desarrollo rural sostenible en América Latina", en *Agroecología y Desarrollo*, vol. 1, nº 1, pp. 25-36.

- AMERICA INDIGENA (1990): "El indigenismo: recuento y perspectivas", en *América Indígena*, vol. L, nº 1, pp. 63-91.
- ARCOS, C.; PALOMEQUE, E. (1997): *El mito al debate. Las ONG en Ecuador*. Abya-Yala, Quito.
- ARELLANO-LOPEZ, S.; PETRAS, J. (1994): "La ambigua ayuda de las ONGs en Bolivia", en *Nueva Sociedad*, nº 131, Caracas, pp. 72-87.
- ARROYO, A.; BOELEN, R. (1997): *Mujer campesina e intervención en el riego andino. Sistemas de riego y relaciones de género, caso Licto, Ecuador*. CAMAREN / CESA, Quito.
- ARZE, O. (1990): "Del indigenismo a la indianidad: cincuenta años de indigenismo continental", en ALCINA, J. [Ed.]: *Indianismo e indigenismo en América*. Alianza Editorial, Madrid, pp. 19-33.
- BANCO MUNDIAL (1995): *Ecuador: Informe sobre la pobreza. Volumen I: Componentes de una Estrategia para la reducción de la pobreza*. Banco Mundial, Departamento III, División de Operaciones I, América Latina y el Caribe.
- BANFIELD, E. (1958): *The moral basis of a backward society*. The Free Press, Nueva York.
- BARRE, M.CH. (1985): *Ideologías indigenistas y movimientos indios*. Siglo XXI, México.
- BARRERA, A. [Coord.] (1999): *Ecuador: un modelo para [des]armar*. Grupo de Democracia y Desarrollo Local, Ciudad / Terranova / IEE / Sendas / Red Cántaro / RIAD, Quito.
- BARSKY, O. (1988): *La reforma agraria ecuatoriana*. Corporación Editora Nacional, Quito.
- BARSKY, O.; DIAZ BONILLA, E.; FURCHE, C.; MIZRAHI, R. (1982): *Políticas agrarias, colonización y desarrollo rural en Ecuador*. Ediciones CEPLAES, Quito.
- BARTOLOMÉ, M.A. (1997): *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*. Siglo XXI, México.
- BAUD, M.; KOONINGS, K.; OOSTINDIE, G.; OUWENEEL, A.; SILVA, P. (1996): *Etnicidad como estrategia en América Latina y el Caribe*. Abya-Yala, Quito.
- BEBBINGTON, A. (1992): "Grassroots perspectives on 'Indigenous' agricultural development: Indian organisations and NGOs in the Central Andes of Ecuador", en *The European Journal of Development Research*, vol. 4, nº 2, pp. 132-167.
- BEBBINGTON, A. (1995): "Organising for change - organising for modernisation? Campesino federations, social enterprise and technical change in Andean resource management". Ponencia preparada para el seminario del Banco Mundial *Traditional and Modern Approaches to Natural Resource Management in Latin America*. Banco Mundial, Washington, 25-26 de abril de 1995.

- BEBBINGTON, A. (1997): "Reinventing NGOs and rethinking alternatives in the Andes", en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, nº 554, pp. 17-135.
- BEBBINGTON, A. (1997b): "New states, new NGOs? Crises and transitions among rural development NGOs in the Andean Region", en *World Development*, vol. 25, nº 1, pp. 1755-1765.
- BEBBINGTON, A. (1999): "Capitals and capabilities: A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty", en *World Development*, vol. 27, nº 12, pp. 2021-2044.
- BEBBINGTON, A.; CARROLL, TH. (2000): "Induced social capital and federations of the rural poor". Documento de trabajo, Banco Mundial, Washington (mimeo).
- BEBBINGTON, A.; PERREAULT, TH. (1999): "Social capital, development, and access to resources in Highland Ecuador", en *Economic Geography*, vol. 79, nº 4, pp. 395-418.
- BEBBINGTON, A.; RAMON, G.; CARRASCO, H.; TORRES, V.H.; PERALVO, L.; TRUJILLO, J. (1992): *Actores de una década ganada: Tribus, Comunidades y Campesinos en la Modernidad*. COMUNIDEC, Quito.
- BEBBINGTON, A.; THIELE, G. (1993): *Non-Governmental Organizations and the State in Latin America. Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*. Routledge, Londres.
- BECKER, M. (1992): "Nationalism and Pluri-Nationalism in a Multi-Ethnic State: Indigenous Organizations in Ecuador". Comunicación presentada a la *Mid-America Conference on History*, celebrada en Kansas en septiembre de 1992.
- BECKER, M. (1995): "Indigenismo and Indian Movements in Twentieth-Century Ecuador". Comunicación preparada para deliberar en el encuentro de 1995 de la *Latin American Studies Association*, celebrado en Washington en septiembre de ese año.
- BETHELL, L. [Ed.] (1999): *Historia de América Latina. Vol. 11. Economía y sociedad desde 1930*. Crítica, Barcelona.
- BOLETIN INDIGENISTA (1953): "Programa indigenista para la zona andina", vol. XIII, pp. 198-200.
- BOLETIN INDIGENISTA (1955): "Acción internacional de ayuda a los indígenas andinos", vol. XV, pp. 120-132.
- BOLETIN INDIGENISTA (1956): "Asistencia técnica de la O.I.T. en favor de los indígenas de Bolivia, Ecuador y Perú", vol. XVI, pp. 112-114.
- BOLETIN INDIGENISTA (1956b): "Trabajos de la Misión de Asistencia Técnica de la UNESCO", vol. XVI, pp. 320-322.

- BOLETIN INDIGENISTA (1957): "La Misión de la UNESCO en el Ecuador, en relación con el programa de trabajo de la Misión Andina", vol. XVII, pp. 36-40.
- BOLETIN INDIGENISTA (1957b): "El Programa Ampliado de Asistencia Técnica en la región andina de Bolivia, Ecuador y Perú", vol. XVII, pp. 102-104.
- BOLETIN INDIGENISTA (1957c): "Actividades del Ministerio de Previsión Social y Trabajo en relación con la población indígena", vol. XVII, pp. 312-314.
- BOLETIN INDIGENISTA (1957d): "Informe sobre las actividades de la Misión Andina", vol. XVII, pp. 314-322.
- BOLETIN INDIGENISTA (1958): "Creación de un centro misional de investigaciones científicas", vol. XVIII, pp. 38-40.
- BOLETIN INDIGENISTA (1958b): "Los trabajos de la Misión Andina", vol. XVIII, pp. 290-294.
- BOLETIN INDIGENISTA (1961): "La OIT y la Misión Andina", vol. XXI, pp. 90-94.
- BOLETIN INDIGENISTA (1961b): "Programa Andino", vol. XXI, pp. 118-120.
- BOTERO VILLEGAS, L.F. (1994): *Luchas simbólicas en los conflictos por la tierra en Chimborazo, Ecuador*. Tesis de Maestría, FLACSO / sede Ecuador, Quito.
- BRETON, V. (1997): *Capitalismo, reforma agraria y organización comunal en los Andes. Una introducción al caso ecuatoriano*. Espai/Temps nº 29, Universitat de Lleida, Lleida.
- BRETON, V. (1999): "Del reparto agrario a la modernización excluyente: los límites del desarrollo rural en América Latina", en BRETON, V.; GARCIA, F.; ROCA, A. [Eds.]: *Los límites del desarrollo. Modelos 'rotos' y modelos 'por construir' en América Latina y África*. Icaria, Barcelona.
- BRETON, V.; DEL OLMO, G. (1999): "Educación bilingüe e interculturalidad en el Ecuador: Algunas reflexiones críticas", en *Boletín del Instituto Científico de Culturas Indígenas 'Rimai'*, nº 9, Quito [web: [icci.nativeweb.org/boletin/dic99](http://icci.nativeweb.org/boletin/dic99)].
- BUITRON, A. (1954): "Las organizaciones internacionales y el indio", en *América Indígena*, vol. XIV, nº 2, pp. 103-111.
- BUITRON, A. (1961): "El desarrollo de la comunidad en la teoría y en la práctica", en *América Indígena*, vol. XXI, nº 2, pp. 141-150.
- BUITRON, A. (1965): "La acción integral y el desarrollo de la comunidad", en *América Indígena*, vol. XXV, nº 1, pp. 27-34.
- BURGOS GUEVARA, H. (1968): "Efectos del avance tecnológico en las comunidades indígenas del centro de los Andes ecuatorianos", en *Anuario Indigenista*, vol. XXVIII, pp. 225-240.

- BURGOS GUEVARA, H. (1970): *Relaciones interétnicas en Riobamba. Dominio y dependencia en una región indígena ecuatoriana*. Instituto Indigenista Interamericano, México.
- CAMACHO, P. (1991): *Programa Regional Riobamba. Evaluación del crédito*. FEEP, Quito, abril (mimeo).
- CARRASCO, E. (1982): *Salasaca. La organización social y el Alcalde*. Abya-Yala, Quito.
- CARRASCO, H. (1991): "Indígenas serranos en Quito y Guayaquil: relaciones interétnicas y urbanización de migrantes", en *América Indígena*, vol. LI, n° 4, pp. 159-183.
- CARRASCO, H. (1993): "Democratización de los poderes locales y levantamiento indígena", en *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*. CEDIME / Abya-Yala, Quito, pp. 29-69.
- CARRASCO, H. (1997): "Población indígena, población mestiza y democratización de los poderes locales en Chimborazo (Ecuador)", en *Pueblos indígenas y poderes locales: desafíos para las democracias del siglo XXI*. Red Interamericana de Agricultura y Democracia, Santiago de Chile.
- CARROLL, TH. (1998): "Indigenous Organizations, Protest and Human Rights in Ecuador", en MONTGOMERY, J.D. [Ed.]: *Human Rights. Positive Policies in Asia and the Pacific Rim*. Soka University of America, Hollis, pp. 247-284.
- CASAGRANDE, J.B.; PIPER, A.R. (1969): "La transformación estructural de una parroquia rural en las tierras altas del Ecuador", en *América Indígena*, vol. XXIX, n° 4, pp. 1039-1064.
- CEDIS (1999): *Plan de Desarrollo Tixán*. CEDIS-Chimborazo / PRODEPINE, Riobamba (mimeo).
- CERVONE, E. (1996): *The Return of Atahualpa. Ethnic Conflict and Indian Movement in Ecuadorian Andes*. Tesis doctoral (Ph.D.), University of St. Andrews, St. Andrews.
- CERVONE, E. (1999): "Racismo y vida cotidiana: las tácticas de la defensa étnica", en CERVONE, E. y RIVERA, F. [Eds.]: *Ecuador racista. Imágenes e identidades*. FLACSO / sede Ecuador, Quito, pp. 137-156.
- CERVONE, E. (2000): "Tiempo de fiesta: larga vida a la fiesta: Ritual y conflicto étnico en los Andes", en GUERRERO, A. [Ed.]: *Etnicidades*. FLACSO / sede Ecuador, Quito, pp. 119-146.
- CESA (1974): *Una experiencia en desarrollo rural*. CESA, Quito.
- CESA (1991): *Campesinado y entorno ecosocial. Diagnósticos socio-económicos en ocho áreas de acción de CESA*. CESA, Quito.
- CESA (1992): *Logros y traspiés del desarrollo rural contados por CESA. 25 años compartiendo esfuerzos campesinos*. CESA, Quito.

- CESA (1997): *El campesinado de Chimborazo: situación actual y perspectivas*. CESA, Quito.
- CESA (1997b): *Proyecto de Riego y Desarrollo Rural Licto. Plan Operativo de la Fase III*. CESA, Riobamba.
- CESA (1998): *Dispositivo de Monitoreo-Seguimiento-Evaluación del Proyecto Licto*. CESA, Riobamba.
- CESA (1999): *Informe de avance (enero-junio 1999) Proyecto de Riego y Desarrollo Rural Guarguallá-Licto. FASE III*. CESA, Riobamba.
- CHAMOUX, M.N.; CONTRERAS, J. [Eds.]: *La gestión comunal de recursos. Economía y poder en las sociedades locales de España y América Latina*. Icaria, Barcelona.
- CHIRIBOGA, M. (1984): "Estado, agro y acumulación en el Ecuador: una perspectiva histórica", en *Estudios rurales latinoamericanos*, vol. 7, n° 2, pp. 35-80.
- CHIRIBOGA, M. (1986): "Crisis económica y movimiento campesino e indígena en Ecuador", en *Revista Andina*, vol. 4, n° 1, pp. 7-30.
- CHIRIBOGA, M. (1987): "La Reforma Agraria y la modernización en América Latina: nuevos actores, nuevos contenidos", en *Coloquio Las Sociedades Rurales Hoy*. México (mimeo).
- CHIRIBOGA, M. (1995): "Las ONGs y el desarrollo rural en los países andinos: dilemas y desafíos", en *Desarrollo rural en los Andes*. CAAP, Quito, pp. 15-43.
- CHIRIBOGA, M. (2001): "Las ONG y el acceso campesino a la tierra: el caso del FEPP en Ecuador", en *Debate Agrario*, n° 32, pp. 115-142.
- CHIRIBOGA, M.; NORTH, L.; FLORES, R.; VACA, J. (1999): *Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*. FEPP / Abya-Yala, Quito.
- CHOQUE QUISPE, M.E. (1992): *La estructura de poder en la Comunidad Originaria de Salasaca*. Tesis de Maestría, FLACSO / sede Ecuador, Quito.
- CIACH/CESA (1989): *Chimborazo agropecuario. Diagnóstico socio-económico. Areas deprimidas de Chimborazo*. Colegio de Ingenieros Agrónomos de Chimborazo / Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas. Quito.
- CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola) (1965): *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola del Ecuador*. Unión Panamericana, OEA, Washington.
- CLARK, K. (1998): "Racial Ideologies and the Quest for National Development: Debating the Agrarian Problem in Ecuador (1930-1950)", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 30, n° 2, pp. 373-393.
- CLARK, K. (1999): "La medida de la diferencia: las imágenes indigenistas de los indios serranos en el Ecuador (1920 a 1940)", en CERVONE, E.; RIVERA, F. [Eds.]: *Ecuador racista. Imágenes e identidades*. FLACSO / sede Ecuador, Quito, pp. 111-126.



- CLOKE, P.; LITTLE, J. (1990): *The Rural State? Limits to Planning in Rural Society*. Clarendon Press, Oxford.
- CODOCAL (1999): *Diagnóstico participativo y Plan de Desarrollo Local*. Convenio PRODEPINE-CODOCAL, Riobamba (mimeo).
- COLEMAN, J. (1988): "Social capital in the creation of human capital", en *American Journal of Sociology*, nº 94 (Supp.), pp. S95-S120.
- COLEMAN, J. (1990): *Foundations of Social Theory*. University of Chicago Press, Chicago.
- COLLOREDO-MANSFELD, R. (1999): *The Native Leisure Class. Consumption and Cultural Creativity in the Andes*. The University of Chicago Press, Chicago.
- COMAS, J. (1959): "La Misión Andina y la aculturación indígena", en *América Indígena*, vol. XIX, nº 3, pp. 169-177.
- COMAS, J. (1962): "Ecuador", en *Anuario Indigenista*, vol. XXII, pp. 47-57.
- CONAIE (1989): *Las Nacionalidades Indígenas en el Ecuador: nuestro proceso organizativo*. Ediciones Tincui / Abya-Yala, Quito.
- CONAIE (1989b): "500 años de resistencia india", en *Casa de las Américas*, 29:174 (mayo-junio), pp. 115-118.
- CONFERENCIA INTERAMERICANA (1970): "Acta final de la Primera Conferencia Interamericana sobre desarrollo de la comunidad", en *América Indígena*, vol. XXX, nº 4, pp. 1125-1149.
- CONTRERAS, J. (1996): "Las formas de organización comunal en los Andes: continuidades y cambios", en CHAMOUX, M.N.; CONTRERAS, J. [Eds.]: *La gestión comunal de recursos. Economía y poder en las sociedades locales de España y América Latina*. Icaria, Barcelona, pp. 269-305.
- CONTRERAS, J. [Ed.] (1992): *La cara india, la cruz del 92. Identidad étnica y movimientos indios*. Talasa, Madrid.
- CORONEL, R. [Coord.] (1998): *Censo Nacional de Organizaciones Indígenas y Negras e índice de fortalecimiento institucional*. PRODEPINE, Quito.
- CRESPO, C.; BISCHOF, P. (1991): *Informe de evaluación. Programa Regional Riobamba. Primera Fase*. FEPP, Quito, mayo-junio (mimeo).
- CRUZ, M. (1999): "Competing Strategies for Modernization in the Ecuadorean Andes", en *Current Anthropology*, vol. 40, nº 3, pp. 377-383.
- CUELLAR, J.A. (1978): "El enfoque integral en el desarrollo de las comunidades rurales", en *América Indígena*, vol. XXXVIII, nº 1, pp. 193-206.
- CUVI, M.; FERRARO, E.; MARTINEZ, A. (2000): *Discursos sobre género y ruralidad en el Ecuador. La década de 1990*. Consejo Nacional de las Mujeres, Quito.

- DE JANVRY, A.; SADOULET, E.; FARGEIX, A. (1991): *Adjustment and equity in Ecuador*. Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), París.
- DE LA PEÑA, G. (1997): "Las movilizaciones rurales en América Latina desde c. 1920", en BETHELL, L. [Ed.]: *Historia de América Latina (12). Política y sociedad desde 1930*. Crítica, Barcelona, pp. 193-280.
- DELGADO, O. [Ed.] (1965): *Reformas agrarias en la América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.
- DIAZ-POLANCO, H. (1997): *La rebelión zapatista y la autonomía*. Siglo XXI, México.
- DORNER, P. (1992): *Latin American Land Reforms in Theory and Practice. A Retrospective Analysis*. The University of Wisconsin Press, Madison.
- DUBLY, A.; OVIEDO, E. (1969): *La Misión Andina de hoy a mañana*. Informe de evaluación presentado al Director Técnico Ejecutivo de la Misión Andina del Ecuador. Quito.
- ESPINOSA-ZEVALLOS, J. (1975): "El status de los grupos indígenas en la actual estratificación social del Ecuador y la teoría de condicionamiento étnico", en *América Indígena*, vol. XXXV, n° 1, pp. 121-136.
- FAROUX, E. (1988): "El ocaso de las culturas indígenas de la sierra ecuatoriana y el resurgimiento de los movimientos indigenistas", en *Indianidad, etnocidio e indigenismo en América Latina*. Instituto Indigenista Interamericano / Centre d'Etudes Mexicaines et Centraméricaines, México, pp. 259-277.
- FAVRE, H. (1996): *L'Indigénisme*. Colección Que Sais-je?, n° 3.088, Presses Universitaires de France, París.
- FEPP (1986): *FEPP-Áreas. Documento de trabajo*. Documento establecido en base a los aportes comunicados durante el taller realizado en Cuenca, del 21 al 25 de abril de 1986. Riobamba (mimeo).
- FEPP (1986b): *Estudio de la Regional Riobamba sobre el documento de áreas*. Regional Riobamba, fechado a seis de junio de 1986, Riobamba (mimeo).
- FEPP (1987): *Programa Regional Riobamba. Apoyo al autodesarrollo campesino*. FEPP, Riobamba (mimeo).
- FEPP (1992): *Programa Regional Riobamba. Segunda Fase*. FEPP, Riobamba, abril (mimeo).
- FEPP (1996a): *Proyecto de desarrollo agropecuario, pequeña agroindustria y uso racional de la tierra adquirida por organizaciones campesinas de Guamote y Tixán en la provincia de Chimborazo*. Equipo regional del FEPP en Riobamba, Riobamba (mimeo).
- FEPP (1996b): *Proyecto de desarrollo agropecuario y pequeña agroindustria en las tierras adquiridas por los campesinos de Chimborazo y Tungurahua*. Equipo regional del FEPP en Riobamba, Riobamba (mimeo).

- FEPP (1999): *Informe anual 1998*. FEPP, Quito.
- FIGUEROA, J.A. (1994): *Tiempo, espacio y poder: conceptos culturales, políticas étnicas y acciones rituales*. Tesis de Maestría, inédita, FLACSO sede Ecuador, Quito.
- FIGUEROA, J.A. (1997): "Comunidades indígenas: artefactos de construcción de la identidad étnica en los conflictos políticos del Ecuador contemporáneo", en *Revista Colombiana de Antropología*, nº 33 (1996-1997).
- FISHER, W. (1997): "Doing good? The politics and antipolitics of NGOs practices", en *Annual Review of Anthropology*, vol. 26, pp. 439-464.
- FLACSO / IICA (1994): *Los Andes en cifras*. Coedición entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Quito.
- FOX, R.G.; STARN, O. [Eds.] (1997): *Between Resistance and Revolution: Cultural Politics and Social Protest*. Rutgers University Press, New Brunswick.
- FUNDACION ALTERNATIVA (1996): *Directorio 1994-1995 de organizaciones sociales de desarrollo en el Ecuador. ONGs, OPs, ONGs Internacionales, Organizaciones de la Iglesia, Organizaciones de la empresa privada*. Quito.
- FUNDACION ALTERNATIVA (1999): *Sistema de Información de Organizaciones Sociales del Ecuador*, correspondientes a 1996-1999. Quito, soporte informático.
- GIMENEZ ROMERO, C. (1991): *Valdelaguna y Coatepec. Permanencia y funcionalidad del régimen comunal agrario en España y México*. Ministerio de Agricultura, Madrid.
- GIUSTI, J. (1984): "Los programas DRI y el proceso de capitalización del agro en América Latina", en *Estudios rurales latinoamericanos*, vol. 7, nº 1, pp. 5-22.
- GONZALES DE OLARTE, E. (1984): *Economía de la comunidad campesina. Aproximación regional*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima.
- GREEN, D. (1995): *Silent Revolution. The rise of market economics in Latin America*. Cassell / Latin America Bureau Ltd. Londres.
- GRINDLE, M.S. (1986): *State and Countryside. Development Policy and Agrarian Politics in Latin America*. The John Hopkins University Press, Baltimore.
- GRÜNDBERG, G. [Ed.] (1995): *Articulación de la diversidad. Tercera reunión de Barbados*. Abya-Yala, Quito.
- GRUNDMANN, G. [Coord.] (1995): *De peones a propietarios. Hacia un mejor aprovechamiento de los recursos y potenciales por grupos campesinos en Guamote, provincia de Chimborazo, Ecuador*. Centro de Estudios Avanzados en Desarrollo Rural, Universidad Humbolt de Berlín, Berlín.
- GUERRERO, A. (1991): *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*. Libro Mundi, Quito.
- GUERRERO, A. (1994): "Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la 'desgraciada raza indígena' a fines del siglo XIX", en MURATORIO, B. (Ed.): *Imágenes e*

- imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, Siglos XIX y XX.* FLACSO / sede Ecuador, Quito, pp. 197-252.
- GUERRERO, A. (1995): "El levantamiento nacional de 1994: discurso y representación política", en *Marka*, Instituto de Historia y Antropología Andinas, Quito, pp. 89-123.
- GUERRERO, A. (1997): "Se han roto las formas ventrílocuas de representación'. Conversación con Andrés Guerrero", en *Iconos*, nº 1, pp. 60-66.
- GUERRERO, A. (1998): "Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria", en *Iconos*, nº 4, pp. 112-122.
- GUERRERO, A. (2000): "El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventríloquía y transescritura", en GUERRERO, A. [Ed.]: *Etnicidades*. FLACSO / sede Ecuador, Quito, pp. 9-60.
- HANEY, E.B.; HANEY, W.G. (1990): "La transición agraria en la sierra del Ecuador. Del semifeudalismo al capitalismo en Chimborazo", en *Ecuador Debate*, nº 20, pp. 147-182.
- HARRIS, M. (2000): *Teorías sobre la cultura en la era posmoderna*. Crítica, Barcelona.
- HOROWITZ, D. (1985): *Ethnic Groups in Conflict*. University of California Press, Berkeley.
- IBARRA ILLANEZ, A. (1987): *Los indígenas y el Estado en el Ecuador*. Abya-Yala, Quito.
- IBARRA ILLANEZ, A. (1996): "Los indios del Ecuador y su demanda frente al Estado", en GONZALEZ CASANOVA, P.; ROITMAN ROSENMAN, M. [Eds.]: *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*. La Jornada Ediciones / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, pp. 293-320.
- IBARRA, H.; CARRASCO, H. (1991): *El conflicto por la tierra en la provincia de Chimborazo*. Informe de Investigación, FEPP, Quito (mimeo).
- INSTITUTO ECUATORIANO DE ANTROPOLOGIA Y GEOGRAFIA (1960): "La Misión Andina en el Ecuador", en *América Indígena*, vol. XX, nº 1, pp. 35-51.
- INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO (1963): "El Programa Indigenista Andino. Evaluación de sus realizaciones", en *Anuario Indigenista*, vol. XXIII, pp. 44-68.
- INSTITUTO INDIGENISTA INTERAMERICANO (1963b): "Instrucciones y esquema generales para la elaboración de los informes descriptivos de proyectos de desarrollo de la comunidad en América Latina", en *América Indígena*, vol. XXIII, nº 3, pp. 263-268.
- ITURRALDE, D. (1981): "Nacionalidades étnicas y política cultural en Ecuador", en *América Indígena*, vol. XLI, nº 3, pp. 387-397.

- KAY, C. (1995): "Desarrollo rural y cuestiones agrarias en la América Latina contemporánea", en *Agricultura y Sociedad*, nº 75, pp. 27-82.
- KAY, C. (1998): "¿El fin de la reforma agraria en América Latina? El legado de la reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierra", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, nº 4, pp. 61-98.
- KNAPP, G. (1987): *Geografía quichua de la Sierra del Ecuador*. Abya-Yala, Quito.
- KOONINGS, K.; SILVA, P. [Eds.] (1999): *Construcciones étnicas y dinámica sociocultural en América Latina*. Abya-Yala, Quito.
- KOROVKIN, T. (1993): *Los indígenas, los campesinos y el Estado: el crecimiento del movimiento comunitario en la sierra ecuatoriana*. FLACSO Sede Ecuador, Documentos de Trabajo nº 11, Quito.
- KOROVKIN, T. (1997): "Indigenous Peasant Struggles and the Capitalist Modernization of Agriculture. Chimborazo, 1964-1991", en *Latin American Perspectives*, Issue 94, Vol. 24, nº 3, pp. 25-49.
- LARREA, C.; ANDRADE, J.; BRBORICH, W.; JARRIN, D.; REED, C. (1996): *La geografía de la pobreza en el Ecuador*. Secretaría Técnica del Frente Social / PNUD, Quito.
- LENTZ, C. (1997): *Migración e identidad étnica. La transformación histórica de una comunidad indígena en la Sierra ecuatoriana*. Abya-Yala, Quito.
- LENTZ, C. (2000): "La construcción de la alteridad cultural como respuesta a la discriminación étnica. Caso de estudio en la Sierra ecuatoriana" en GUERRERO, A. [Ed.]: *Etnicidades*. FLACSO / sede Ecuador, Quito, pp. 201-233.
- LEON, J. (1994): *De campesinos a ciudadanos diferentes. El levantamiento indígena*. CEDIME / Abya-Yala, Quito.
- LEON, J. (1998): "Contexte social et cycle politique: les ONG en Équateur", en DELER, J.P.; FAURE, Y.A.; PIVETEAU, A.; ROCA, P.J. [Eds.]: *ONG et développement. Société, économie, politique*. Karthala, París, pp. 659-671.
- LEONARD, O.E. (1966): *El cambio económico y social en cuatro comunidades del altiplano de Bolivia*. Instituto Indigenista Interamericano, México.
- MACAS, L. (2000): "Es necesaria una evaluación crítica del movimiento indígena", ponencia del "Foro debate: Diez años del Levantamiento Indígena del *Inti Raymi* de 1990. La construcción de un país pluricultural", en *Boletín del Instituto Científico de Culturas Indígenas 'Rimai'*, nº 20, Quito [web: [icci.nativeweb.org/boletin/20](http://icci.nativeweb.org/boletin/20)]
- MAE (1965): *Proyecto de integración del campesinado*. Quito.
- MAE (1966): *Informe de actividades: trimestre enero-marzo de 1966*, en *Anuario Indigenista*, vol. XXVI, pp. 183-199.
- MAE (1971): *Informe sobre la provincia de Chimborazo*. MAE, Quito.
- MARCOS, Sub.; LE BOT, Y. (1997): *El sueño zapatista*. Anagrama, Barcelona.

- MARROQUIN, A.D. (1972): *Balance del indigenismo. Informe sobre la política indigenista en América*. Instituto Indigenista Interamericano, México.
- MARTINEZ V., L. (1987): *Economía política de las comunidades indígenas*. Centro de Investigaciones de la Realidad Ecuatoriana (CIRE), Quito.
- MARTINEZ V., L. (1992): "Sobre el concepto de comunidad", en *Cuadernos de la Realidad Ecuatoriana*, n° 5, pp. 42-50.
- MARTINEZ V., L. (1992b): "El levantamiento indígena, la lucha por la tierra y el proyecto alternativo", en *Cuadernos de la Realidad Ecuatoriana*, n° 5, pp. 71-79.
- MARTINEZ V., L. (1994): *Los campesinos-artesanos en la Sierra Central: El caso de Tungurahua*. CAAP, Quito.
- MARTINEZ V., L. (1995): *Familia campesina y comportamiento demográfico. El caso de las cooperativas indígenas de Cayambe*. Colección Avances n° 1. Asociación Ecuatoriana de Población, Quito.
- MARTINEZ V., L. (1995b): "El desarrollo rural: limitaciones y alternativas", en *Ecuador Debate*, n° 35, pp. 126-133.
- MARTINEZ V., L. (1997): "Hacia una visión multidimensional del desarrollo sostenible en el medio rural: aproximación al caso de comunidades indígenas de la sierra central", en MARTINEZ V., L. [Ed.]: *El desarrollo sostenible en el medio rural*. FLACSO sede Ecuador, Quito, pp. 41-59.
- MARTINEZ V., L. (1997b): "Organizaciones de Segundo Grado, capital social y desarrollo sostenible", en *Íconos*, n° 2, pp. 115-124.
- MARTINEZ V., L. (1998): "Comunidades y tierra en el Ecuador", en DEGREGORI, C.I. [Ed.]: *Comunidades: Tierra, instituciones, identidad*. Diakonía, CEPES, Arawa. Lima, pp. 55-80.
- MARTINEZ V., L. (1998b): *La experiencia del Proyecto Patococha*. Documento de sistematización, COSUDE, Quito (mimeo).
- MARTINEZ V., L. (2000): *Economías rurales: actividades no agrícolas*. CAAP, Quito.
- MARTINEZ V., L. (2000b): "La investigación rural a finales de siglo", en MARTINEZ V., L. [Ed.]: *Estudios Rurales*. FLACSO / sede Ecuador, Quito, pp. 9-52.
- MARTINEZ V., L.; BARRIL, A. (1995): *Desafíos del desarrollo rural frente a la modernización económica*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Quito.
- MASQUIZA, J. (1995): "Los Salasacas", en ALMEIDA, J. [Ed.]: *Identidades indias en el Ecuador contemporáneo*. Abya-Yala, Quito, pp. 213-246.
- METRAUX, A. (1953): "Applied Anthropology in government United Nations", en *Anthropology Today: an encyclopedic inventory*. The University of Chicago Press, Chicago, pp. 880-894.
- MONTES DEL CASTILLO, A. (1989): *Simbolismo y poder. Un estudio antropológico sobre compadrazgo y priostazgo en una comunidad andina*. Anthropos, Barcelona.

- MONTOYA, R. (1995): "Los niños indígenas en el Perú: entre la exclusión histórica y la promesa de una ciudadanía étnica", en *América Indígena*, vol. LV, n° 3, pp. 67-103.
- MONTOYA, R. (1996): "La ciudadanía étnica como un nuevo fragmento en la utopía de la libertad", en GONZALEZ CASANOVA, P.; ROITMAN ROSENMAN, M. [Eds.]: *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*. La Jornada Ediciones / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, pp. 367-390.
- MONTOYA, R. (1998): *Multiculturalidad y política. Derechos Indígenas, Ciudadanos y Humanos*. Sur Casa de Estudios del Socialismo, Lima.
- MONTUFAR, C. (2000): *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador, 1984-1988*. Abya-Yala / Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- MORENO, S.; FIGUEROA, J. (1992): *El levantamiento indígena del inti raymi de 1990*. FESO / Abya-Yala, Quito.
- MOYA, R. (1995): *Desde el aula bilingüe*. Licenciatura en Lingüística Andina y Educación Bilingüe, Universidad de Cuenca, Cuenca.
- MURATORIO, B. (1980): "Protestantism and Capitalism Revisted in the Rural Highlands of Ecuador", en *The Journal of Peasants Studies*, vol. 8, n° 1, pp. 37-60.
- MURATORIO, B. (1982): "Protestantismo, etnicidad y clase en Chimborazo", en *Etnicidad, evangelización y protesta en el Ecuador. Una perspectiva antropológica*. CIESE, Quito, pp. 71-98.
- NAJAM, A. (1998): "Searching for NGO Effectiveness", en *Development Policy Review*, vol. 16, n° 3, pp. 305-310.
- NARANJO, M. F. (1991): "Convidados de piedra: los indios en el proceso urbano de Quito", en *América Indígena*, vol. LI, n° 2-3, pp. 251-272.
- NAVARRO, W.; VALLEJO, A.; VILLAYERDE, X. (1996): *Tierra para la vida. Acceso de los campesinos ecuatorianos a la tierra: opción y experiencias del FEPP*. FEPP, Quito.
- NAVAS, M. (1998): "Ley de desarrollo agrario y tenencia de tierras en el Ecuador", en *Ecuador Debate*, n° 45, pp. 189-198.
- NORTH, L. (1999): "El programa de Salinas. Una experiencia de desarrollo microregional", en CHIRIBOGA, M.; NORTH, L.; FLORES, R.; VACA, J. [Eds.]: *Cambiar se puede. Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*. FEPP / Abya-Yala, Quito, pp. 151-184.
- NORTH, L.; CAMERON, J. (2000): "Grassroots-based rural development strategies: Ecuador in comparative perspective", en *World Development*, vol. 28, n° 10, pp. 1751-1766.

- ODEPLAN (Oficina de Planificación de la Presidencia de la República) (1999): *Desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador: jerarquización y tipologías*. Trabajo realizado por C. Larrea, F. Carrasco, J. Cervantes y N. Viedma. Presidencia de la República, Secretaría General de la Presidencia, Quito.
- PACHANO, A. (1987): "Políticas económicas comparadas: Ecuador 1981-1987", en CORDES: *Neoliberalismo y Políticas Económicas Alternativas*. CORDES, Quito, pp. 205-242.
- PALENZUELA, P. (1999): "Etnicidad y modelos de auto-organización económica en el occidente de Guatemala", en KOONINGS, K.; SILVA, P. [Eds.] (1999): *Construcciones étnicas y dinámica sociocultural en América Latina*. Abya-Yala, Quito, pp. 53-75.
- PALLARES, A. (2000): "Bajo la sombra de Yaruquíes: Cacha se reinventa" en GUERRERO, A. [Ed.]: *Etnicidades*. FLACSO / sede Ecuador, Quito, pp. 267-313.
- PANIAGUA, A. (1992): "Estado y desarrollo rural: historia de un difícil encuentro", en *Debate Agrario*, n° 13, pp. 195-220.
- PEREYRA, C.; WILLET, H. (1999): *Evaluación de la propuesta de estrategia de intervención en riego del FEPP Riobamba y de la cooperación del SNV en el tema de riego*. FEPP, Riobamba (mimeo, fechado en agosto).
- PEREYRA, C.; WILLET, J.; COBOS, D.; AZPUR, J. (1999): *Informe de evaluación Proyecto "Desarrollo agropecuario y pequeña industria en las tierras adquiridas por los campesinos de Chimborazo y Tungurahua"*. FEPP, Riobamba (mimeo, fechado en agosto).
- PEREZ LIZAUR, M. (1968): "Desarrollo de la comunidad. Teoría y práctica". Resumen de la mesa redonda organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo y celebrada en Washington en 1966, en *América Indígena*, vol. XXVIII, n° 1, pp. 295-307.
- PERREAULT, TH.; BEBBINGTON, A.; CARROLL, TH. (1998): "Indigenous irrigation organizations and the formation of social capital in Northern Highland Ecuador", en *Yearbook. Conference of Latin Americanist Geographers*, vol. 28, pp. 1-15.
- PETRAS, J. (2000): *La izquierda contraataca. Conflicto de clases en América Latina en la era del neoliberalismo*. Akal, Madrid.
- PETRAS, J. (2000b): *Las estrategias del imperio. Los EE.UU. y América Latina*. Argita-lexe Hiru, Hondarribia.
- PETRAS, J.; VIEUX, S. (1995): *¡Hagan juego!*. Icaria, Barcelona.
- PLAZA, O. (1990): "Cambio social y desarrollo rural", en *Estudios rurales latinoamericanos*, vol. 13, n° 1-2, pp. 15-47.
- PLAZA, O. (1995): "Desarrollo rural y desarrollo micro-regional", en *Desarrollo rural en los Andes*. CAAP, Quito, pp. 115-122.



- PNUD (1999): *Informe sobre Desarrollo Humano. Ecuador 1999*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Quito.
- POESCHEL-RENTZ, U. (1985): *La mujer salasaca. Su situación en una época de reestructuración económico-cultural*. Abya-Yala, Quito.
- POESCHEL-RENTZ, U. (2001): *'No quisimos soltar el agua'. Formas de resistencia indígena y continuidad étnica en una comunidad ecuatoriana: 1960-1964*. Abya-Yala, Quito.
- PROAÑO, L. (1998): "Carta al Profesor Morales", en BRAVO, A.: *El soñador se fue... Pero su sueño queda*. Fondo Documental Diocesano / Tierra Nueva-Vicaría Quito Sur / Centro Bíblico, Fundación Pueblo Indio del Ecuador. Riobamba, pp. 120-122.
- PUTNAM, R.D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton.
- PUTNAM, R.D. (2000): *Per a fer que la democràcia funcioni. La importància del capital social*. Centre d'Estudis de Temes Contemporanis / Proa, Barcelona.
- RACINES, F. (1993): "De la estabilización monetaria al ajuste estructural. Impactos sociales y alternativas de desarrollo", en BALDIVIA, J.; RACINES, F.; MENDOZA, J. [Eds.]: *Ajuste estructural en los Andes. Impactos sociales y desarrollo*. Ediciones Abya-yala / CECI-ANDES, Quito.
- RADCLIFFE, S.A. (1997): "The Geographies of Indigenous Self-representation in Ecuador: Hybridity, Gender and Resistance", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, nº 63, pp. 9-27.
- RADCLIFFE, S.A. (1999): "Civil Society, Social Difference and Politics: Issues of Identity and Representation", en GWYNNE, R.N.; KAY, C. [Eds.]: *Latin America Transformed. Globalization and Modernity*. Arnold, Londres, pp. 203-223.
- RAMON VALAREZO, G. (1991): "Los indios y la constitución del Estado nacional", en BONILLA, H. [Ed.]: *Los Andes en la encrucijada. Indios, comunidades y Estado en el siglo XIX*. Libri Mundi / FLACSO, Quito, pp. 419-455.
- RAMON VALAREZO, G. (1993): *El regreso de los runas*. COMUNIDEC, Quito.
- RAMON VALAREZO, G. (1994): "Comunidades y federaciones indígenas, estructura interna y estilos de desarrollo", en ALBO, X.; RAMON V., G. [Eds.]: *Comunidades andinas desde dentro. Dinámicas organizativas y asistencia técnica*. CECI / Abya-Yala, Quito, pp. 5-86.
- RIVERA-CUSICANQUI, S. (1990): "Liberal democracy and ayllu democracy in Bolivia: the case of Northern Potosí", en FOX, J. [Ed.]: *The Challenge of Rural Democratization: perspectives from Latin America and the Phillipines*. Frank Cass, Londres, pp. 97-121.
- RODRIGUEZ, A. (1999): "Un proyecto amenazado por dentro", en *Boletín del Instituto Científico de Culturas Indígenas 'Rimai'*, nº 2, Quito, pp. 2-5.

- RODRIGUEZ, L.; VARELA, C. (1995): *Programa Regional Riobamba. Segunda Fase. Informe de Evaluación Final*. FEEP, Riobamba (mimeo).
- SALAMON, L.M. (1994): "The Rise of the Nonprofit Sector", en *Foreign Affairs*, vol. 73, nº 4, pp. 109-122.
- SALGADO, G. (1969): "Plan de mejoramiento comunal en el Ecuador", en *América Indígena*, vol. XXIX, nº 4, pp. 915-916.
- SALGADO, W. (2000): "La crisis económica y 'el gran salto al vacío' de la dolarización", en *Ecuador Debate*, nº 49, pp. 7-24.
- SALGADO, W. (2000b): "Recuperación a pesar de la dolarización y el ajuste", en *Ecuador Debate*, nº 50, pp. 7-26.
- SALGADO, W. (2000c): "La crisis en el Ecuador en el contexto de las reformas financieras", en *Ecuador Debate*, nº 51, pp. 7-22.
- SALGADO, W. (2001): "Dolarización: del vértigo devaluador a la pérdida de competitividad", en *Ecuador Debate*, nº 51, pp. 7-22.
- SALOMON, F. (1981): "Weavers of Otavalo", en WHITTEN Jr., N.E. [Ed.]: *Cultural Transformations and Ethnicity in Modern Ecuador*. University of Illinois Press, Urbana, pp. 418-449.
- SANCHEZ-PARGA, J.L. (1996): *Población y pobreza indígenas*. CAAP, Quito.
- SANTANA, R. (1988): "En la sierra del Ecuador: reivindicaciones étnicas y agrarias. El caso del movimiento indígena", en *Indianidad, etnocidio e indigenismo en América Latina*. Instituto Indigenista Interamericano / Centre d'Etudes Mexicaines et Centramericaines, México, pp. 279-295.
- SANTANA, R. (1995): *Ciudadanos en la etnicidad. Los indios en la política o la política de los indios*. Abya-Yala, Quito.
- SAXBY, J. (1998): "¿A quién pertenecen las organizaciones de cooperación no gubernamentales?", en SOGGE, D. [Ed.]: *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Icaria, Barcelona, pp. 65-102.
- SCHEJTMAN, A. (1999): "Las dimensiones urbanas en el desarrollo rural", en *Revista de la CEPAL*, nº 67, pp. 15-32.
- SERAGELDIN, I.; STEER, A. [Eds.] (1994): *Making Development Sustainable: From Concepts to Action*. Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series nº 2, Banco Mundial, Washington.
- SKIDMORE, TH.E.; SMITH, P.H. (1996): *Historia contemporánea de América Latina. América Latina en el siglo XX*. Crítica, Barcelona.
- SOGGE, D. [Ed.] (1998): *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Icaria, Barcelona.
- SOGGE, D.; ZADEK, S. (1998): "¿'Leyes' del mercado?", en SOGGE, D. [Ed.]: *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Icaria, Barcelona, pp. 103-139.

- SOTO, I. (1997): "Interculturalidad en la educación básica ecuatoriana", en *Pueblos indígenas y educación*, nº 37-38, pp. 69-80.
- STAVENHAGEN, R. (1989): "Comunidades étnicas en estados modernos", en *América Indígena*, vol. XLIX, nº 1, pp. 11-34.
- STAVENHAGEN, R. (1992): "La situación y los derechos de los pueblos indígenas de América", en *América indígena*, vol. LII, nº 1-2, pp. 63-118.
- STAVENHAGEN, R. (1998): "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina", en TARRIO, M.; CONCEIRO, L. [Eds.]: *La sociedad frente al mercado*. La Jornada Ediciones / UAM, México, pp. 305-323.
- STUMPF, J. (1999): *Informe de evaluación "Desarrollo agropecuario, pequeña agroindustria y uso racional de la tierra adquirida por organizaciones campesinas de Guamote y Tixán en la provincia de Chimborazo (Ecuador)"*. DWH. Icking, Alemania (mimeo, fechado en febrero).
- SYLVA, P. (1986): *Gamonalismo y lucha campesina. Estudio de la sobrevivencia y disolución de un sector terrateniente: el caso de la provincia de Chimborazo, 1940-79*. Abya-Yala, Quito.
- TARROW, S. (2000): "Una crítica al model de capital social", en *Per a fer que la democràcia funcioni. La importància del capital social*. Centre d'Estudis de Temes Contemporanis / Proa, Barcelona, pp. 259-281.
- THIESENHUSEN, W.C. [Ed.] (1989): *Searching for Agrarian Reform in Latin America*. Unwin Hyman / The University Press, Cambridge.
- THURNER, M. (1990): "Disolución de la hacienda, luchas campesinas y mercado de tierras en la sierra central del Ecuador (cantón Colta, provincia de Chimborazo)", en *Ecuador Debate*, nº 20, pp. 69-145.
- THURNER, M. (2000): "Políticas campesinas y haciendas andinas en la transición hacia el capitalismo: una historia etnográfica", en GUERRERO, A. [Ed.]: *Etnicidades*. FLACSO / sede Ecuador, Quito, pp. 337-396.
- TOLEDO, V.M. (1981): "Intercambio ecológico e intercambio económico en el proceso productivo primario", en LAFF, E. [Ed.]: *Biosociología y articulación de las ciencias*. UNAM, México, pp. 115-147.
- TOLEDO, V.M. (1993): "La racionalidad ecológica de la producción campesina", en SEVILLA GUZMAN, E.; GONZALEZ DE MOLINA, M. [Eds.]: *Ecología, campesinado e historia*. Las Ediciones de la Piqueta, Madrid, pp. 197-218.
- TONELLO, J. (1995): "Acceso a la tierra con fondos de la deuda externa", en *Desarrollo rural en los Andes*. CAAP, Quito, pp. 108-114.
- TORRES D., V.H. (1999): "Guamote: el proceso indígena de gobierno municipal participativo", en *Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*. RIAD / COMUNIDEC / Abya-Yala, Quito, pp. 87-112.
- TORRES GALARZA, R. [Ed.] (1996): *Derechos de los pueblos indígenas. Situación jurídica y políticas de Estado*. CONAIE / CEPLAES / Abya-Yala, Quito.

- TORTOSA, J.M. (1998): "Motivaciones legítimas, propuestas honestas, contextos tozudos", en SOGGE, D. [Ed.]: *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Icaria, Barcelona, pp. 13-20.
- UCASAJ (1999): *Plan de Desarrollo Local*. Convenio PRODEPINE-UCASAJ, San Juan (mimeo).
- URIOSTE, M. (1992): "La utopía posible: fortalecer la comunidad", en *Cuadernos de la Realidad Ecuatoriana*, nº 5, pp. 29-40.
- VARESE, S. [Ed.] (1996): *Pueblos indios, soberanía y globalismo*. Abya-Yala, Quito.
- VELTMAYER, H. (1997): "New social movements in Latin America: The dynamics of class and Identity", en *The Journal of Peasant Studies*, vol. 25, nº 1, pp. 139-169.
- VILLA ROJAS, A. (1966): "Informe de labores del departamento de Investigaciones Antropológicas", en *Anuario Indigenista*, vol. XXVI, pp. 7-95.
- VILLA ROJAS, A. (1971): "Antropología aplicada e indigenismo en América Latina", en *América Indígena*, vol. XXXI, nº 1, pp. 5-44.
- VILLAVICENCIO, G. (1973): *Relaciones Interétnicas en Otavalo, Ecuador ¿Una nacionalidad en formación?*. Instituto Indigenista Interamericano, México.
- VILLAVICENCIO, G. (1991): "Indígenas en Quito", en *América Indígena*, vol. LI, nº 2-3, pp. 223-250.
- VIOLA, A. (1993): "Entre el sentimiento y el interés: la gestión comunal de recursos en las comunidades campesinas de los Andes", en PASCUAL, J. [Ed.]: *Procesos de apropiación y gestión de recursos comunales*. Actas del VI Congreso de Antropología. Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español, Tenerife, pp. 47-57.
- VIOLA, A. (2000): *¡Kawsachun coca, Wañuchun gringos! Colonización, cultivos de coca y sindicalismo campesino en el trópico de Cochabamba (Bolivia)*. Tesis doctoral, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- VOGEL, A.W. (1999): *Conservar y producir. Cuidar el suelo para una agricultura sostenible*. FEPP / SNV, Riobamba.
- WALTER, L. (1981): "Otavaleño development, ethnicity and national integration", en *América Indígena*, vol. XLI, nº 2, pp. 319-337.
- WHITTEN JR., N.E. (1979): "Etnocidio ecuatoriano y etnogénesis indígena: la resurgencia amazónica ante el colonialismo andino", en *América Indígena*, vol. XXXIX, nº 3, pp. 529-562.
- WHITTEN JR., N.E. [Ed.] (1981): *Cultural Transformations and Ethnicity in Modern Ecuador*. University of Illinois Press, Urbana.
- WOOLCOCK, M. (1998): "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", en *Theory and Society*, vol. 27, nº 2, pp. 151-208.

- WRAY, N. (1989): "La constitución del movimiento étnico-nacional indio en Ecuador", en *América Indígena*, vol. XLIX, n° 1, pp. 77-99.
- YURJEVIC, A. (1995): "Un desarrollo rural humano y agroecológico", en CADENAS, A [Ed.]: *Agricultura y desarrollo sostenible*. Ministerio de Agricultura, Madrid, pp. 239-279.
- YURJEVIC, A. (1997): "Agroecología y desarrollo rural sustentable", en MARTINEZ V., L. [Ed.]: *El desarrollo sostenible en el medio rural*. FLACSO sede Ecuador, Quito, pp. 13-30.
- ZAMOSC, L. (1994): "Agrarian Protest and the Indian Movement in Highland Ecuador", en *Latin American Research Review*, vol. 21, n° 3, pp. 37-69.
- ZAMOSC, L. (1995): *Estadística de las áreas de predominio étnico de la sierra ecuatoriana. Población rural, indicadores cantonales y organizaciones de base*. Abya-Yala, Quito.

## Abreviaturas

<b>AIECH:</b>	Asociación de Indígenas Evangélicos de Chimborazo
<b>API:</b>	Áreas Predominantemente Indígenas
<b>BID:</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BNF:</b>	Banco Nacional de Fomento
<b>CAAP:</b>	Centro Andino de Acción Popular
<b>CEARD:</b>	Centro de Estudios Avanzados en Desarrollo Rural
<b>CEAS:</b>	Centro de Estudios y Acción Social
<b>CECI:</b>	Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional
<b>CEDIS:</b>	Centro de Estudios y Difusión Social
<b>CESA:</b>	Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas
<b>CIDA:</b>	Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola
<b>CODENPE:</b>	Consejo de Desarrollo de las Naciones y Pueblos del Ecuador
<b>CODOCAL:</b>	Corporación de Organizaciones Campesinas de Licto
<b>COICE:</b>	Confederación de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana
<b>CONACNIE:</b>	Consejo Nacional de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador
<b>CONAIE:</b>	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
<b>CONFENIAE:</b>	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
<b>COSUDE:</b>	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
<b>COTESU:</b>	Cooperación Técnica Suiza
<b>CREFAL:</b>	Centro de Educación para el Desarrollo de la Comunidad
<b>DFC:</b>	Desarrollo Forestal Campesino
<b>DRI:</b>	Desarrollo Rural Integral
<b>DWH:</b>	Agro Acción Alemana
<b>ECUARUNARI:</b>	Ecuador Runacunapac Riccharimui / Amanecer del Indio Ecuatoriano
<b>FAO:</b>	ONU para la Agricultura y la Alimentación
<b>FECAIPAC:</b>	Federación de Cabildos Indígenas de la Parroquia de Cacha
<b>FEI:</b>	Federación Ecuatoriana de Indios

<b>FEINE:</b>	Federación Nacional de Indígenas Evangélicos del Ecuador
<b>FENOCIN:</b>	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indias y Negras del Ecuador
<b>FEPP:</b>	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
<b>FIA:</b>	Fundación Interamericana
<b>FIDA:</b>	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
<b>FISE:</b>	Fondo de Inversión Social Emergente
<b>FLACSO:</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>FODERUMA:</b>	Fondo de Desarrollo Rural Marginal
<b>FUNDAGRO:</b>	Fundación para el Desarrollo Agropecuario
<b>IERAC:</b>	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
<b>IICO:</b>	Organización Inter-eclesiástica para Cooperación al Desarrollo
<b>INERHI:</b>	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos
<b>INIAP:</b>	Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias
<b>JAG:</b>	Jatum Ayllu Guamote
<b>MAE:</b>	Misión Andina del Ecuador
<b>MAG:</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MICH:</b>	Movimiento Indígena de Chimborazo
<b>MIT:</b>	Movimiento Indígena de Tungurahua
<b>MNR:</b>	Movimiento Nacionalista Revolucionario (Bolivia)
<b>MST:</b>	Movimiento Sin Tierras (Brasil)
<b>OB:</b>	Organización de Base
<b>ODEPLAN:</b>	Oficina de Planificación de la Presidencia de la República
<b>OEA:</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OIT:</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OG:</b>	Organismo Gubernamental
<b>OMS:</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG:</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONGD:</b>	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
<b>OPG:</b>	Organización de Primer Grado
<b>OSG:</b>	Organización de Segundo Grado
<b>OTG:</b>	Organización de Tercer Grado
<b>PNUD:</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PRODEPINE:</b>	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
<b>PRONADER:</b>	Programa Nacional de Desarrollo Rural
<b>SNV:</b>	Servicio de Cooperación Holandés
<b>TUKAYTA:</b>	Tucuy Cañar Ayllucunapac Tandanacui
<b>UCASAJ:</b>	Unión de Cabildos de San Juan
<b>UNESCO:</b>	ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNIS:</b>	Unión de Indígenas Salasacas
<b>UOCIG:</b>	Unión de Organizaciones de Campesinos Indígenas de Guamote

# Índice de cuadros y mapas

## Cuadros

Cuadro 2.1. Magnitud de las actividades de la MAE en 1961 .....	72
Cuadro 3.1. Grupos atendidos por la regional en 1987 y naturaleza de los mismos.....	92
Cuadro 3.2. Número de proyectos aprobados hasta 1987 y naturaleza de los mismos.....	93
Cuadro 3.3. Organizaciones de segundo y tercer grado susceptibles de ser apoyadas en el Programa Regional Riobamba, 1988-1995.....	97
Cuadro 3.4. Destino del crédito otorgado por el FEPP en el marco de la primera fase del Programa Regional Riobamba, 1988-1990 (% del total de inversiones y reinversiones).....	99
Cuadro 3.5. Número de grupos y familias beneficiarias por modalidad de acción, 1992-1995.....	102
Cuadro 3.6. Trabajo del FEPP en tierras por períodos (incluye compras, legalizaciones y titulaciones), 1977-1996.....	107
Cuadro 3.7. Registro total de casos apoyados por el FEPP para compras, legalizaciones y titulaciones de tierras por regiones y provincias, 1977-1996.....	107
Cuadro 3.8. Proyectos específicos implementados dentro del Segundo Programa de la Regional Riobamba, 1996-2000.....	116
Cuadro 4.1. Muestreo agregado de OSG y ONGD que trabajan en el medio rural serrano clasificadas en función de dónde tienen la sede (OSG y ONGD) y dónde operan espacialmente (ONGD) / Segunda mitad de los años noventa.....	131
Cuadro 4.2. Distribución cantonal de la muestra de ONGD y de OSG y volumen de población rural ubicada en áreas predominantemente indígenas (API) / Años noventa.....	134
Cuadro 4.3. Concentración provincial de las OSG, OPG y ONGD de la muestra y volumen de población rural que habita en áreas predominantemente indígenas / Años noventa.....	138
Cuadro 4.4. Distribución cantonal de la muestra de ONGD, del volumen de la población rural en API y de la dimensión de la pobreza y la	



## Índice de cuadros y mapas

indigencia ordenadas en función de la concentración de ONGD / Segunda mitad de los años noventa.....	139
Cuadro 4.5. Resumen estadístico de los diez cantones serranos caracterizados por una alta concentración de ONGD y de población rural ubicada en API.....	140
Cuadro 4.6. Concentración provincial de las ONGD de la muestra y aproximación al volumen (en miles) de la población rural pobre e indigente y a su alcance en términos de porcentaje de hogares afectados / Años noventa.....	145
Cuadro 4.7. Distribución cantonal de la población rural (1990) y de la incidencia y brecha de la pobreza e indigencia según las estimaciones del PNUD (1999).....	146
Cuadro 4.8. Lugar que ocupan los cantones con una mayor y una menor concentración de ONGD en cuanto a al volumen de sus API, a la magnitud de su población rural total y a la de la pobreza en números absolutos.....	149
Cuadro 5.1. Superficie intervenida y adjudicada por el IERAC en Chimborazo, 1644-1988.....	158
Cuadro 5.2. Densidad organizativa de los cantones de la provincia de Chimborazo a finales de la década de los noventa, porcentaje de población en API e incidencia de la pobreza.....	169
Cuadro 6.1. Algunos indicadores de población y condiciones de vida de las parroquias de Licto y San Juan en relación al conjunto del cantón Riobamba (Chimborazo) en los años noventa.....	184
Cuadro 6.2. Distribución por sectores de la población, las organizaciones de base y los aprovechamientos agropecuarios más importantes de la parroquia de San Juan en 1999.....	199
Cuadro 6.3. Algunos indicadores de población y condiciones de vida de la parroquia de Tixán en relación al conjunto del cantón Alausí (Chimborazo) en los años noventa.....	212
Cuadro 6.4. Distribución por OSG de la población, las organizaciones de base y los aprovechamientos agropecuarios más importantes de la parroquia de Tixán en 1999.....	213
Cuadro 7.1. Períodos y ritmos de constitución de las ONG en Ecuador, 1900-1994.....	240

### Mapas

Mapa 1. División política provincial del Ecuador excluyendo la región insular de Galápagos (diciembre de 1998).....	23
Mapa 2. Concentración cantonal de ONGD en el medio rural andino.....	132
Mapa 3. Concentración cantonal de la población predominantemente indígena.....	133
Mapa 4. Ubicación de los estudios de caso en el marco de los Andes del Ecuador.....	180