

# EXPERIENCIAS EN GESTIÓN Y DESARROLLO LOCAL

---

*Mario Unda (Org.)*

*Mónica Dávila Jarrín*

*Julián Guamán*

*Ana María Larrea*

*Carmita Méndez*

*Jorge Pozo*

*Fabiola Santillán*

*Rosario Trujillo*

*Franklin Yacelga*

Quito, Mayo 2005



# **EXPERIENCIAS EN GESTIÓN Y DESARROLLO LOCAL**

## ***Autores:***

Mario Unda (Org.)

Mónica Dávila Jarrín

Julián Guamán

Ana María Larrea

Carmita Méndez

Jorge Pozo

Fabiola Santillán

Rosario Trujillo

Franklin Yacelga

## ***Copyright:***

Centro de Investigaciones CIUDAD - EED/EZE - Universidad Andina Simón Bolívar.

## ***Primera edición:***

Quito, Ecuador, Mayo 2005

## ***Diagramación y portada:***

TOYA-Centro de Investigaciones CIUDAD.

Ilustración: Bastón de Mando Indígena

En este volumen se reproducen las monografías presentadas ante la Universidad Andina Simón Bolívar con el fin de obtener el título de Especialización Superior en Desarrollo y Gestión Local, promoción 2002-2003.

Esta publicación es editada con el aporte de EED / EZE.

ISBN-9978-44-273-1

Centro de Investigaciones CIUDAD

Calle Fernando Meneses 265 y Av. La Gasca • Quito - Ecuador

Teléfonos: 2225198 / 2227091

Fax: 2500322

e. mail: confe@ciudad.ecuanex.net.ec

www.ciudad.org.ec

Universidad Andina Simón Bolívar

Toledo N22-80 • Quito - Ecuador

Teléfonos: 3228080 / 3228031

Fax: 3228426

e. mail: maelva@uasb.edu.ec

www.uasb.edu.ec

pág. **Índice General**

- 5..... REVISITANDO EL DESARROLLO. REFLEXIONES EN TORNO A LAS EXPERIENCIAS DE "GESTIÓN LOCAL ALTERNATIVA".  
*Mario Unda*
- 55..... LA EXPORTACIÓN BANANERA EN NARANJAL, UN FACTOR DE DESARROLLO O EXCLUSIÓN.  
*Mónica Dávila*
- 85..... VISIÓN MUNDIAL EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO LOCAL.  
*Julián Guamán*
- 121..... "LOS DESAFÍOS DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN COTOPAXI."  
*Ana María Larrea*
- 161..... GESTIÓN MUNICIPAL PARTICIPATIVA DEL CANTÓN IBARRA EN LOS AÑOS 2000 A MAYO DEL 2003.  
*Carmita Méndez, Rosario Trujillo, Jorge Pozo*
- 199..... MODELO DE GESTIÓN Y GERENCIA PARA GOBIERNOS LOCALES ALTERNATIVOS (CASO GUAMOTE).  
*Fabiola Santillán*
- 233..... LA GESTIÓN PARTICIPATIVA EN LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS.  
*Franklin Yacelga*

***LOS DESAFÍOS DEL  
PROCESO DE  
DEMOCRATIZACIÓN  
EN COTOPAXI***

---

*Ana María Larrea Maldonado*

## *Índice*

<b>I. Introducción .....</b>	<b>125</b>
<b>II. Democracia y construcción de sujetos sociales para el desarrollo local .....</b>	<b>127</b>
2.1. Las democracias latinoamericanas .....	129
2.2. ¿Otra democracia ... es posible? .....	130
2.3. Ciudadanía y participación .....	134
2.4. Democracia y ámbitos locales .....	135
<b>III. La provincia de Cotopaxi .....</b>	<b>136</b>
<b>IV. La construcción de un nuevo modelo de gestión en Cotopaxi .....</b>	<b>139</b>
4.1. La construcción de un nuevo gobierno local .....	140
4.2. La Democratización .....	141
4.3. Gestión para el desarrollo local .....	142
<b>V. Los desafíos del proceso de democratización en la provincia de Cotopaxi .....</b>	<b>143</b>
5.1. El desafío de la escala .....	143
5.1.1. En el ámbito intralocal .....	143
5.1.2. Lo extralocal: Articulación de la escala provincial con la nacional ..	146
5.2. El desafío de la participación .....	148
5.3. El desafío de la institucionalidad .....	152
5.4. El desafío de la eficacia .....	154
<b>VI. Conclusiones .....</b>	<b>156</b>
<b>VII. Bibliografía .....</b>	<b>158</b>

## *Capítulo I*

### *Introducción*

En los últimos años en el Ecuador, como en otros países latinoamericanos, el tema de la construcción de un nuevo tipo de democracia en el marco de procesos de desarrollo local ha tomado especial relevancia.

Frente a las políticas de ajuste estructural que han traído como consecuencia la reducción del tamaño del Estado, la privatización de los servicios públicos y el consiguiente desentendimiento del Estado para generar e implementar políticas públicas, una diversidad de actorías sociales han experimentado un proceso creciente de dinamización en su camino por constituirse en sujetos sociales con voz propia.

En este marco, el rol jugado por el movimiento indígena en el Ecuador ha sido fundamental. Su irrupción en el escenario político nacional con la propuesta de construcción de un Estado plurinacional y multiétnico, ha aportado significativamente en los planteamientos para la construcción de un nuevo tipo de democracia y de Estado, que recoge una serie de prácticas ancestrales muy presentes en la vida de los pueblos indígenas.

Para las organizaciones indígenas los escenarios locales constituyen un espacio privilegiado para avanzar hacia la democratización de la sociedad y para la construcción de propuestas de desarrollo local sustentable basadas en la participación directa de las organizaciones sociales (Cfr. CONAIE-RIAD-IULA, 1996).

Es así, como en los últimos años en el Ecuador encontramos un conjunto de experiencias innovadoras de participación ciudadana tendientes a la democratización de los gobiernos locales, a la generación de cambios en las estructuras de poder local (tradicionalmente discriminatorias en relación a aspectos de clase, género y etnicidad) y a la participación e involucramiento de sectores diversos en la gestión del desarrollo local.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar una de estas experiencias: el proceso participativo impulsado en la provincia de Cotopaxi bajo el liderazgo de un dirigente indígena. "Se trata de examinar la forma en que la participación democrática de actores sociales colectivos y de ciudadanos individuales, contribuye a cambiar las relaciones de poder que imperan en las localidades del país y de esa manera a imprimir un contenido nuevo al proceso de desarrollo económico y social local" (Bonilla y otros, 2004: 3-4).

En las elecciones del año 2.000, el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, accede a la prefectura de la provincia planteando la necesidad de construir un nuevo gobierno provincial basado en la democratización, la generación de propuestas de desarrollo local y la construcción de una nueva institucionalidad pública. Esta propuesta tiene como antecedente principal la participación del movimiento indígena en los gobiernos municipales en varios cantones del país y de la provincia, desde 1996.

Han transcurrido tres años en el proceso de gestión local alternativa en la provincia de Cotopaxi, tiempo que permite realizar un primer balance. Para realizarlo se tomará como referencia los cuatro principales desafíos de la participación ciudadana propuestos por Gret y Sintomer (2002) al sistematizar el proceso de presupuestación participativa de Porto Alegre, que son: la escala, la participación, la institucionalización y la eficacia.

El trabajo está dividido en cuatro secciones. En la primera se realiza una reflexión en torno a la democracia, como marco general que permite entender de mejor manera los planteamientos para impulsar una democracia de nuevo tipo a escala local. Algunas de las preguntas que intento responder en la primera sección son: ¿Qué tipo de democracia hemos construido en el Ecuador? ¿Cuáles son sus principales límites? ¿Qué plantean las corrientes alternativas para la construcción de una nueva democracia? ¿Bajo qué condiciones es posible la construcción de un nuevo tipo de democracia? ¿Cuáles son los límites y potencialidades de la escala local para construir procesos de democracia más directa?

En la segunda sección realizo una contextualización breve sobre la provincia de Cotopaxi, sus características socio-económicas, su dinámica poblacional y sobre todo su proceso organizativo.

En la tercera sección hago un esbozo de las principales premisas planteadas por el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi para la gestión local, pues estos planteamientos son la base para realizar el balance que propongo.

Finalmente, la cuarta sección persigue dar algunos elementos para comprender mejor el proceso vivido en Cotopaxi a partir de los cuatro desafíos planteados: la escala, la participación, la institucionalidad y la eficiencia.

Si bien el antecedente inmediato de la propuesta de gestión alternativa de Cotopaxi, son las experiencias de los gobiernos municipales indígenas impulsadas desde 1996, la gestión provincial plantea el desafío de la escala, como fundamental en el proceso de democratización. El análisis de este desafío permitirá establecer hasta qué punto es posible llevar adelante un efectivo proceso de democratización en un territorio de casi seis mil kilómetros cuadrados, marcado por la diversidad étnica, geográfica, ambiental, socio-cultural y política.

Las experiencias exitosas de democratización en el país se han caracterizado por abarcar territorios más pequeños, con poblaciones que oscilan entre 7.000 y 50.000 habitantes. Si bien muchos de los cantones que han planteado una gestión local alternativa han debido enfrentar el tema de la diversidad y la heterogeneidad cultural, geográfica y ambiental; en Cotopaxi estos temas adquieren dimensiones mucho mayores. De ahí la importancia de reflexionar sobre el desafío de la escala. Cabe preguntarse entonces, sobre los mecanismos y las modalidades necesarios para implementar una gestión participativa en escalas mayores. Así también los resultados que estas modalidades y mecanismos han arrojado.

Para analizar el desafío de la participación se partirá de un análisis sobre las concepciones de la misma en el proceso. ¿Qué tipo de participación se plantea impulsar? ¿Por qué es necesaria la participación en el proceso? ¿Qué mecanismos e instancias se han generado para impulsar la participación? ¿Cuáles son los resultados del proceso participativo? El tema de la participación además está muy vinculado al tema de las actorías del proceso. De ahí la necesidad de caracterizar estas actorías y analizar los roles que cada una de ellas han jugado en la iniciativa. ¿Cuáles han sido las relaciones entre estos actores? ¿Qué conflictos se han presentado y cómo se han manejado los conflictos?

La gestión alternativa en Cotopaxi ha generado una serie de instancias participativas que están en proceso de institucionalización. Es necesario entonces, realizar un análisis de las tendencias presentes en las iniciativas de institucionalización: ¿Hacia dónde apuntan estas tendencias?, ¿Con qué obstáculos se enfrentan?, ¿Qué potencialidades tienen a futuro? Los procesos de institucionalización están vinculados con el tema de la sostenibilidad del proceso, es fundamental entonces, plantearse ¿Cuáles son las posibilidades de continuidad del proceso en caso de que cambie la correlación de fuerzas políticas en la provincia?

Al analizar las motivaciones de las poblaciones locales para involucrarse en procesos participativos, una de las constataciones que se evidencian es la necesidad de que estos procesos produzcan resultados concretos que repercutan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos. De ahí la necesidad de analizar la eficacia del proceso participativo en la provincia. ¿Hasta qué punto ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos? ¿Qué prioridades se han establecido y quién las ha establecido? ¿Qué cambios se han dado en relación a una administración tradicional? ¿Qué rol ha jugado el Honorable Consejo Provincial en el desarrollo local? En definitiva, se trata de analizar cuáles han sido los resultados del proceso en su conjunto en los ámbitos institucionales y sociales.

Este trabajo se inserta en una experiencia que tanto por su escala como por la fuerza de sus propios planteamientos puede aportar a la construcción de propuestas de cambio social desde una perspectiva democratizadora, retroalimentando a las actorías sociales involucradas en el mismo y espera contribuir desde la reflexión y el pensamiento académico a un proceso social vivo y en marcha.

## *Capítulo II*

### *Democracia y construcción de sujetos sociales para el desarrollo local<sup>1</sup>*

En las dos últimas décadas América Latina se ha visto hundida en la peor crisis del último siglo, viviendo una polarización social sin precedentes, una movilidad en descenso y la caída de los estándares de vida de millones de personas. Todo esto ha ido acompañado, paradójicamente, con el crecimiento de grandes fortunas en la región y con el advenimiento de los regímenes democráticos (Cfr., Petras, 1998: 13).

Aunque el sistema democrático no es el responsable de las profundas desigualdades que enfrenta la región, estas desigualdades sí dan cuenta que algo en nuestras democracias está fallando. Se trata de un círculo vicioso, de un lado, la inequidad social obstaculiza el desarrollo y una vida democrática plena, y de otro lado, las democracias actuales como están configuradas profundizan estas condiciones de desigualdad.

Quizá uno de los temas que más llama la atención al analizar la democracia actual, es el de la representatividad. La sociedad de mercado ha conducido a mercantilizar casi todos los aspectos de la vida. La democracia se degrada en el supermercado político y los/as ciudadanos/as somos reducidos/as al papel de electores/as. Los partidos políticos cada vez representan menos a la sociedad y se convierten en maquinarias electorales que imponen a la sociedad en su conjunto dos o tres aspirantes al poder. El voto deja de ser la canalización de una voluntad y adquiere características de rechazo, castigo o censura.

En el Ecuador es evidente la crisis de representatividad de los partidos políticos y la necesidad de los/as ciudadanos/as de buscar nuevos referentes. Sin embargo, la crisis de los partidos no da cuenta de la crisis de la democracia en su totalidad. Esta conlleva una serie de aspectos adicionales, de los que los partidos políticos constituyen tan solo una de sus aristas.

Se habla de que los gobernantes electos democráticamente representan el interés de la sociedad en su conjunto. En realidad, en toda sociedad coexisten una serie de intereses contrapuestos y signados por el conflicto. Es justamente el papel de la democracia dar cuenta de estos distintos conflictos e intereses, generando debate, discusión y posibilitando una toma de decisiones en la que las distintas voces puedan expresarse.

---

1. En esta sección se recogen algunas de las ideas planteadas por la autora en el documento "Democracia, participación y nuevas institucionalidades para el desarrollo local", del Módulo Gestión Social de los Recursos Naturales, Quito, CAMAREN - IEE: 6-24.

En el Ecuador, la lucha democrática rara vez tiene estas características. Las decisiones se toman sobre la base del clientelismo, el pago de favores políticos y las presiones que ejercen los grupos de poder. La democracia ha pasado a ser un rehén del poder económico y político para la canalización de sus propios intereses.

Para Adrián Bonilla (s/f: 7), el déficit crónico de representación del régimen político ecuatoriano se caracteriza por:

1. La falta de participación ciudadana en la toma de decisiones.
2. La falta de rendición de cuentas y la impunidad.
3. La crisis de ciudadanía. La política está signada por el clientelismo, el patrimonialismo y las coaliciones nacionales basadas en los lazos entre los partidos de Quito y Guayaquil y caudillos locales en las provincias.

Todos estos problemas ¿dan cuenta de una crisis de la democracia como sistema político? O ¿se trata de una crisis en los sistemas democráticos latinoamericanos?

Para Gabriel Cohn (2001 citado por Amadeo y Morresi, 2003: 96) nos encontramos en un umbral civilizatorio. El actual modelo civilizatorio propuesto por el capitalismo se ha agotado y está atravesando su fase de barbarie que se expresa en la “indiferencia estructural” por parte de los agentes centrales de la producción capitalista, que se manifiesta como la falta de responsabilidad respecto a los efectos sociales de su accionar. Las empresas tienen todos los derechos, sin obligaciones. Son el centro para la toma de decisiones fundamentales de la vida económica y social. La vida política se reduce a la lucha de los intereses privados. La práctica política se ha privatizado, viéndose reducida a un espacio de consumo de “mercancías políticas”. El ciudadano se ha transformado en un consumidor. El efecto fundamental de este proceso es la despolitización de la vida social.

Un ejercicio puramente institucional de la democracia puede llevar a encubrir el reino del mercado y el crecimiento de las desigualdades sociales.

“La concepción liberal de la democracia se limita a garantizar la libre elección de los gobernantes, sin preocuparse por el contenido de la acción de éstos” (Touraine, 2000: 71) Las instituciones públicas y los procedimientos jurídicos se convierten, de esta manera, en medios para asegurar la dominación y el poder oligárquico (Cfr., *Ibíd.*: 50.)

La democracia entendida como un conjunto de normas y procedimientos, hace relación a la libertad de elecciones, la libertad de expresión, un adecuado funcionamiento institucional que garantice la voluntad popular, etc. “La debilidad de esta concepción reside en que el respeto a las reglas del juego no impide que las posibilidades de los jugadores sean desiguales si algunos de ellos disponen de recursos superiores o si el juego está reservado para las oligarquías” (*Ibíd.*: 169.) De ahí que pocos demócratas encuentren satisfactoria una concepción puramente procesal de la democracia. En el caso de la democracia ecuatoriana, el panorama es aún más dramático, pues ni siquiera ha logrado garantizar el conjunto de normas y procedimientos mínimos para el funcionamiento democrático. Los derechos, libertades y garantías son violadas permanentemente.

Se espera que en la democracia se tomen decisiones de acuerdo a los intereses de la mayoría o de la sociedad en su conjunto. Pero ¿quién juzga estos intereses? El voto está determinado por la situación de los electores, la gran mayoría de veces existe una inercia en el sufragio. Se vota por un partido por fidelidad o tradición. Los cambios en las opciones políticas no se basan en una visión del interés general. El voto rechazo en muchas ocasiones prima sobre el voto positivo, las elecciones se convierten en la expresión de una sanción, antes que la expresión de una preferencia (Cfr., *Ibíd.*: 169 - 170).

Quienes hicieron triunfar la idea democrática y el sufragio universal esperaban algo más: que se afirmara la igualdad de derechos sobre la desigualdad de recursos. Mientras la sociedad civil está dominada por la desigualdad y los conflictos de interés; la sociedad política debe ser el lugar de la igualdad. “La democracia, entonces, tiene como meta principal asegurar la igualdad no solo de derechos sino también de posibilidades, y limitar lo más posible la desigualdad de los recursos” (Ibíd.: 170).

La concepción liberal de la democracia enfatiza la limitación de poder del Estado y sacrifica las otras dos dimensiones de la democracia (representatividad y ciudadanía). Para ello separa el orden de la razón impersonal que corresponde a la vida pública, del orden de las creencias que se ubica en el plano de la vida privada. “No cree en la existencia de actores sociales definidos a la vez por unos valores y unas relaciones sociales. Cree en los intereses y en las preferencias privadas y procura dejarles el mayor espacio posible, sin atentar contra los intereses y las preferencias de los demás” (Ibíd.: 70). Se basa en el principio de dar a cada cual el mayor espacio posible para su realización, siempre y cuando no interfiera en la realización de los otros. Esta concepción excluye la idea misma del poder, pues deja de lado las creencias y los conflictos. La sociedad es vista como un gran mercado, regulado por la ley (Cfr., Ibíd.: 70 - 71).

Esta concepción descansa en el racionalismo. La representatividad de la elite dirigente está dada por la preocupación por el bien público, desconociendo los intereses y los conflictos que dinamizan la vida social. De este modo, la concepción liberal separa lo político de lo económico, dando prioridad al tema de la gobernabilidad frente al de la representatividad. Un sistema democrático reconoce la existencia de conflictos de valores insuperables y el pluralismo cultural. Una sociedad culturalmente homogénea es antidemocrática por definición (Cfr., Ibíd.: 71-73, 175).

“Así como la libertad de los antiguos se basaba en la igualdad de los ciudadanos, ... la libertad de los modernos está fundada en la diversidad social y cultural de los miembros de la sociedad nacional o local. La democracia es hoy en día el medio político de salvaguardar esta diversidad, de hacer vivir juntos a individuos o grupos cada vez más diferentes los unos de los otros en una sociedad que debe también funcionar como una unidad” (Ibíd.: 176).

“El espacio de la democracia no es calmo y razonable; está atravesado de tensiones y conflictos, de movilizaciones y luchas internas, porque está constantemente amenazado de uno u otro de los poderes que penden sobre él” (Ibíd.: 177).

“La democracia no es una meta en sí misma; es la condición institucional indispensable para la creación del mundo por parte de unos actores particulares, diferentes entre sí pero que producen el curso nunca completado, nunca unificado, de la humanidad” (Ibíd.: 192).

De este modo, la democracia “antes que ser un conjunto de procedimientos, es una crítica a los poderes establecidos y una esperanza de libertad personal y colectiva” (Ibíd.: 194). Si no es consciente de este papel de servicio a los sujetos sociales, la democracia se pone al servicio de los más poderosos, a través de una serie de arreglos institucionales y legales, para imponer su poder a una sociedad que no hace nada para contrarrestarlo (Cfr., Ibíd.: 192).

## 2.1. Las democracias latinoamericanas

¿Qué factores han conducido a la crisis de legitimidad de las democracias latinoamericanas? ¿Se puede hablar de la existencia de una “democracia liberal” en nuestras sociedades? ¿Los principios de la democracia liberal alguna vez hicieron parte de la vida democrática en nuestros países?

Las condiciones históricas que dan lugar al nacimiento de los Estados latinoamericanos marcan las diferencias en el establecimiento de los sistemas democráticos en el continente, en comparación con las democracias europeas. Los estados nacionales latinoamericanos se fundan en su lucha contra el orden colonial. No se trataba de fundar la república contra el régimen monárquico, sino de obtener la independencia de las Coronas Española y Portuguesa. De este modo, en el nacimiento de los pueblos latinoamericanos se enfatizó el aspecto unitario más que los conflictos internos de las nuevas naciones (Cfr, Ramón, 2003: 22). En América Latina, la formación de una base de ciudadanos requerida para la consolidación de la república fue un proceso impulsado desde arriba por las elites ilustradas del siglo XIX, y en muchos casos resistido o tomado con indiferencia por la población. Existió un divorcio entre los ideales republicanos y el funcionamiento real de un sistema político que arrastraba elementos coloniales (Cfr., Villavicencio, 2003: 85).

En el Ecuador, las diversidades fueron consideradas como un obstáculo para el “progreso” y por consiguiente, las elites impulsaron un proceso de homogenización de los sectores subalternos, caracterizados como carentes de potencial político para plantear o constituir una alternativa para pensar el país. De este modo, el nacimiento de la república ecuatoriana está signado por la exclusión de las mayorías en la construcción nacional (Cfr., Ramón, 2003: 23 - 24).

La idea de emancipación del pueblo, con la que se rompió los lazos coloniales, chocó con los hábitos políticos coloniales profundamente arraigados en las sociedades latinoamericanas. Emancipar empieza a adquirir el significado de “civilizar” al pueblo de su atraso y anarquía (Villavicencio, 2003: 86).

En Sudamérica el hiato histórico entre soberanía de la razón y soberanía del pueblo explica en alguna medida los diagnósticos actuales de “déficit de ciudadanía”. En el siglo XIX imperaba la idea de que el pueblo no estaba preparado para regirse por un sistema republicano superior a su capacidad. De ahí el intento de fundar la república “desde arriba” (Cfr., Ibíd.: 81 - 82).

Actualmente en América Latina, la república se propone de modo negativo, no solamente por la presencia sistemática de dictaduras que la han quebrado, sino también porque cuando existe el derecho, no existe de hecho (Cfr., Ibíd.: 82).

## **2.2. ¿Otra democracia ... es posible?**

*“La democracia sería una palabra muy pobre si no fuera definida por los campos de batalla en los que tantos hombres y mujeres combatieron por ella” (Touraine 2000: 19).*

Frente a los límites de la democracia liberal, surgen una serie de planteamientos y experiencias que recuperan algunos principios de la democracia republicana y subrayan el carácter emancipador de la democracia y de la política. Aparecen así nuevos adjetivos para la democracia: democracia participativa, democracia deliberativa, democracia radical. Más que un nuevo modelo de democracia, se trata de un conjunto de ideas en proceso de construcción, nutridas por diversas corrientes de pensamiento. Estos planteamientos miran a la democracia como un proyecto siempre inacabado de democratización, caracterizado por el pluralismo y el conflicto permanente. La política es precisamente el campo de los antagonismos, la convergencia de luchas para articular diferencias. De ahí que la democracia sea la forma más radical de la política, por las posibilidades que ofrece para generar mecanismos para que las diferencias sean expresadas, negociadas, reconocidas y debatidas.

La profundización de la democracia, pasa por la revalorización de la política como lugar desde donde pensar la emancipación. "... fortalecer el espacio público y la acción política para poder repensar una relación entre economía y política, donde la primera esté subordinada a la segunda, o sea, a las decisiones del sujeto colectivo" (Amadeo y Morresi, 2003: 97).

"En el debate actual de la filosofía y la teoría política, el republicanismo representa la afirmación de una actitud ética en política, una voluntad de defensa del interés público frente al dominio de los intereses económicos que hoy forman un verdadero 'cosmopolitismo del dinero', o bien, la necesidad de fortalecer el Estado de derecho frente al arrasamiento de los derechos más elementales de los individuos, la defensa de la dimensión institucional y del contrapeso de poderes frente a la usurpación del espacio público de la república y a las nuevas formas de despotismo de facciones que dominan el mundo de la política. Pero, asimismo, la apelación al republicanismo retoma la reflexión sobre las condiciones de formación de una sociedad civil cívica, del dominio del interés general frente a los intereses particulares y del retorno de un sujeto democrático participativo" (Villavicencio, 2003: 88).

El aporte actual del republicanismo "son los elementos filosóficos que dan base a la autonomía del sujeto, a su capacidad de juicio y de acción política y que muestran ... el vínculo indivisible de los derechos civiles, políticos y sociales para enfrentar el problema de la democracia" (Ibíd.: 89). El segundo aporte tiene relación con la confianza en el ciudadano para la defensa del interés público. Reaparece la idea del ciudadano virtuoso capaz de sacrificar su interés individual por el bien común (Cfr., Ibíd.: 89 - 90).

De este modo, la idea de ciudadanía ha vuelto a ser colocada en el centro del debate. Frente a la concepción liberal de ciudadanía, que supone un conjunto de derechos vividos en forma pasiva, se plantea una responsabilidad con lo público asumida activamente (Cfr., Ibíd.: 88 - 89).

Toda democracia es representativa. Para que exista representatividad, son necesarias dos condiciones. La primera, que exista una agregación de la gran diversidad de demandas provenientes de actores sociales muy heterogéneos. El conflicto entre actores es la base más sólida de la democracia. La segunda condición se refiere a la necesidad de organización autónoma de los grupos sociales. Solo en el momento en que la acción social define intereses sociales se puede hablar de movimientos sociales (Cfr., Touraine, 2000: 79 - 81, 88.)

Touraine propone rebasar la democracia deliberativa y la democracia participativa para construir una democracia basada en la libertad del sujeto, es decir, en la resistencia a la dominación. La democracia es vista de esta manera como el ejercicio de una libertad positiva, dada por la lucha de unos sujetos contra la lógica dominadora de unos sistemas y no meramente como una libertad negativa es decir como un conjunto de garantías institucionales:

"En contra de esta pérdida de sentido, es preciso recurrir a una concepción que defina la acción democrática por la liberación de los individuos y de los grupos dominados por la lógica de un poder, es decir sometidos al control ejercido por los dueños y los gerentes de sistemas para los cuales aquellos no son más que recursos" (Touraine, 2000: 19).

"Es entre la democracia procesal, que carece de pasión, y la democracia participativa, que carece de sabiduría, donde se extiende la acción democrática cuya meta principal es liberar a los individuos y a los grupos de las coacciones que pesan sobre ellos" (Ibíd.: 21).

Dentro de esta concepción, el sujeto es entendido como "el esfuerzo de transformación de una situación vivida en acción libre, introduce libertad en lo que en principio se manifestaba como unas determinantes

sociales y una herencia cultural” (Ibíd.: 22). La libertad se expresa “por la resistencia a la dominación creciente del poder social sobre la personalidad y la cultura” (Ibíd.). “La democracia es el reconocimiento del derecho de los individuos y las colectividades a ser actores de su historia y no solamente a ser liberados de sus cadenas” (Ibíd.: 33). De esta manera, la democracia está al servicio de los sujetos, como seres creadores de su vida individual y colectiva (Cfr., Ibíd.).

Mientras que la idea republicana de democracia procura la unidad; la cultura democrática protege la diversidad. La democracia republicana identifica libertad con ciudadanía, reduciendo en la práctica, al ciudadano a un consumidor político. La cultura democrática en cambio, se centra en el sujeto y su capacidad de ejercer una práctica transformadora, identificando libertad con liberación. Dentro de esta concepción “el poder del pueblo” adquiere una nueva connotación, pues no significa que el pueblo se siente en el trono del príncipe, sino que ya no haya trono (Cfr., Ibíd.: 23 - 26). De este modo, la democracia no se basa únicamente en leyes, sino sobre todo en una cultura política.

Verdesoto (2000: 86), define cultura política como “la interacción entre individuos y grupos que genera sistemas de valores y creencias acerca de las relaciones de poder, incorporados como sentido de la acción de los ciudadanos”. Es un espacio de “conflicto por el sentido de los comportamientos dentro de coyunturas y procesos determinados. Los actores generan formas y contenidos culturales en la política y en la acción social a partir de la interacción”.

El formalismo jurídico institucional usa los sistemas democráticos *oligárquicamente*, cerrando el paso del poder político a las demandas sociales por poner en peligro el poder de los grupos dirigentes. Mientras que el espíritu democrático es la fuerza social y política que intenta transformar el Estado, de manera que corresponda a los intereses de los dominados. El Estado democrático reconoce el derecho de sus ciudadanos / as menos favorecidos / as a actuar en el marco de la ley, contra un orden desigual del que el mismo Estado forma parte. De esta manera el Estado democrático auto - limita su propio poder y la democracia se convierte en el control ejercido por los actores sociales sobre el poder político (Touraine, 2000: 25 - 41).

“La democracia no reduce al ser humano a ser únicamente un ciudadano; lo reconoce como un individuo libre pero perteneciente también a colectividades económicas o culturales” (Ibíd.: 28), en un esfuerzo de combinar unidad y diversidad, libertad e integración (Cfr., Ibíd.: 27). En síntesis, Touraine parte del reconocimiento de una realidad en la que imperan las desigualdades y construye una propuesta de democracia en el marco de una sociedad inequitativa, rebasando el principio de igualdad política (cada ciudadano, un voto), para proponer la política del sujeto, como la acción transformadora de un orden desigual.

Para entender la limitación del poder del Estado es necesario distinguir Estado, de sociedad política y de sociedad civil. Cuando el Estado se confunde con la sociedad política, se subordinan los intereses sociales a la acción unificadora del Estado. Cuando se confunden sociedad política y sociedad civil puede crearse un orden político – jurídico que reproduce los intereses económicos dominantes. Por otro lado, esta confusión, lleva a que el Estado sea el único responsable de asegurar la gestión de la sociedad. En ambos casos, la democracia no tiene lugar. La lucha democrática se ubica en una sociedad política autónoma, cuyo papel es la mediación entre el Estado y la sociedad civil, de modo que en última instancia es la sociedad civil la que legitima al Estado (Cfr., Ibíd.: 64 - 65).

La democracia es entonces, la construcción de un poder y una representación de abajo hacia arriba (de la sociedad civil, al sistema político; y del sistema político al Estado), sin restar autonomía a ninguna de las tres esferas. En este sentido se habla de poder del pueblo (Cfr., Ibíd.: 65).

Es necesario, además, distinguir la esfera del Estado de la esfera de lo público. Se entiende *lo público* como lo que

“es de todos y para todos se opone tanto a lo privado, que está volcado para el lucro o para el consumo, como a lo corporativo, que está orientado a la defensa política de intereses sectoriales o grupales ... dentro de lo público puede distinguirse entre lo estatal y lo público no estatal ... El interés público no existe de forma absoluta. Existe, en cambio, de forma relativa, a través del consenso que se va formando sobre lo que constituye una moral común” (Cunill y Bresser, 1998: 31-35; citado por Verdesoto, 2000: 83).

En este sentido, el campo de disputa para la orientación de la sociedad, con miras a construir lo que Cunill y Bresser denominan “la moral común” tiene lugar en el sistema político, que es además el espacio de construcción de lo que se ha dado en llamar *lo público no estatal*. Mientras que el campo donde se generan los conflictos, las contradicciones, los intereses y lo corporativo, es en la sociedad civil.

Se entiende lo público no estatal en su doble dimensión, como control social y como forma de propiedad. La primera acepción facilita la democratización del Estado y la sociedad. La segunda acepción se refiere a las posibilidades de producción de bienes y servicios colectivos por entes que no se ubican ni en el Estado, ni en el mercado, con miras al fortalecimiento de los derechos sociales y de los procesos organizativos (Cfr., Verdesoto, 2000: 81 - 82).

La necesidad social de construcción democrática ha llevado a una reapropiación de lo público por parte de los sujetos sociales, con miras a ser protagonistas de la dotación de sentido histórico de sus acciones. De esta manera, los sujetos sociales ingresan en los espacios de disputa de sentidos y orientaciones en la esfera del sistema político; contribuyendo de este modo a una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Es así como esferas que tradicionalmente eran reservadas al dominio privado han pasado a constituirse en esferas públicas; y por otro lado, existe una tendencia de “*publificación*” de la acción social (lo público pasa a ser pertinente a la sociedad) (Cfr., *Ibíd.*: 82 - 84).

El ejercicio de la ciudadanía es una condición básica para la existencia de la democracia. No puede hablarse de democracia sin la conciencia de pertenencia a una colectividad política. Si los / as ciudadanos / as no se sienten responsables de sus gobiernos, no puede haber ni libre elección, ni representatividad (Cfr., Touraine, 2000: 99.) “La idea de ciudadanía da a la de democracia un sentido concreto: la construcción de un espacio propiamente político, ni estatal ni mercantil” (*Ibíd.*: 108).

La categoría de ciudadano pretende rectificar la desigualdad económica en la igualdad política (un ciudadano, un voto), desde una perspectiva de homogenización. Al no reconocer las identidades diversas existentes en una sociedad, esta concepción acentúa las desigualdades bajo una supuesta homogeneidad (Cfr., Ortiz, 1998: 28; Verdesoto 2000: 87 - 88). Por consiguiente, para la construcción de un nuevo tipo de democracia es fundamental trabajar una nueva concepción de ciudadanía que reconozca la diversidad social existente y las múltiples identidades de los sujetos sociales.

Desde esta perspectiva, Santiago Ortiz plantea una definición de ciudadanía, basada por un lado en el reconocimiento de la diversidad y por otro lado, en la doble articulación entre derechos fundamentales, derechos específicos, individuales y colectivos, y responsabilidades. De este modo, el autor define a la ciudadanía como:

“la comunidad de individuos diversos e interrelacionados con capacidad de autodeterminación, participación y representación de intereses y demandas y en pleno ejercicio de sus derechos civiles, sociales y políticos individuales y colectivos, garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad de la cual forman parte” (Ortiz, 1998: 35).

### 2.3. Ciudadanía y participación

El origen de la noción de ciudadanía esta íntimamente ligado al de participación. En Grecia, donde nace la categoría de ciudadanía, los / as ciudadanos / as eran las personas que tenían la responsabilidad de decidir y guiar los destinos de la ciudad. Los / as ciudadanos / as eran los propietarios, que además tenían la palabra pública. Con la constitución de los estados nacionales, surge la *delegación de poder* como elemento de la democracia representativa, que acarrió una despolitización de la condición de ciudadano, delegando a través del sufragio, la toma de decisiones sobre lo público (Cfr., Ortiz, 1998: 19).

La ciudadanía funda el derecho de participar directa o indirectamente en la gestión de la sociedad (Cfr., Touraine, 2000: 104). La participación pasa a ser una de las condiciones básicas para la construcción de la ciudadanía. Los / as ciudadanos / as existen en cuanto se autodeterminan, en cuanto son titulares de poder. Por consiguiente, la participación supone relaciones de poder entre diversos actores, lo que necesariamente implica conflictos, a partir del reconocimiento de intereses distintos (Cfr., Ortiz, 1998: 36-38). De ahí que la generación de un nuevo tipo de democracia, necesariamente descansa en el fortalecimiento de la participación como fundamento esencial para la construcción de ciudadanía.

“La participación es un aspecto esencial de la ciudadanía por cuanto afirma la autonomía de los actores ciudadanos en tanto titulares de poder y en tanto mantienen responsabilidad con la comunidad social y política de la que forman parte. La participación es el sentido originario de la democracia y es un elemento central para revitalizarla” (Ortiz, 1998: 32).

Dado que en una sociedad conviven intereses contrapuestos y a veces antagónicos, los procesos participativos pueden implicar una tendencia liberadora y apuntar a procesos de cambio social, o bien pueden convertirse en un puntal para sostener el orden establecido. Las corrientes más liberales, enfatizan el consenso para mejorar el sistema existente desde una visión de preservación del poder, que intenta ocultar los conflictos sociales existentes, dotando al sistema político de estabilidad. En este sentido, Verdesoto (2000: 22) señala que “una política de Estado de Participación Social es una fuente inagotable de certezas, que desestructuran los conflictos desestabilizadores de la democracia”. Desde esta perspectiva, la participación se orienta a mejorar la eficacia de la democracia o de los procesos de desarrollo social (Cfr., Ortiz, 1998: 23). Los ámbitos y temas de esta visión instrumental de la participación son aquellos que podrían calificarse como “menores” es decir, aquellas decisiones que no suponen una modificación en la correlación de fuerzas para construir propuestas de cambios profundos. Los temas fundamentales del mantenimiento del modelo de desarrollo vigente, por sus propias implicaciones, no pueden ser discutidos dentro de esta perspectiva.

Bajo una perspectiva de cambio social, la participación se encamina a lograr el reconocimiento de los más débiles por parte del Estado, promueve procesos de cambio en la cultura política, genera la construcción de sujetos sociales autónomos e implica una reforma del sistema político. El sentido último de la participación democrática es garantizar una mayor equidad en la distribución de los recursos económicos y de poder. En este sentido, los procesos participativos son decisivos para impulsar un nuevo modelo de desarrollo (Ortiz 1998: 30; Verdesoto 2000: 11 - 12).

“El poder económico contradice el discurso democrático” (Jelin, 1995: 3 -5, citado por Ortiz, 1998: 25), pues por un lado es evidente una exclusión económica y por otro lado, se promueve la participación política. En efecto, en sociedades marcadas por la inequidad, la exclusión y la discriminación, los procesos participativos adquieren características muy complejas, pues se observa la desigualdad económica y de poder de quienes intervienen. En los últimos años, se está impulsando la generación de una cultura del diálogo basada en la participación como mecanismo para el manejo de conflictos de diversa índole. Sin embargo, si el objetivo último de los procesos participativos es la liberación, para la generación de procesos

de diálogo es indispensable un paso previo que supone el fortalecimiento de los actores sociales más débiles –en términos económicos y políticos– involucradas en el conflicto, de manera de paliar en alguna medida las disparidades entre actores y asegurar que el diálogo se desenvuelva en condiciones de mayor equidad.

No obstante, es también necesario tener en cuenta que no todo conflicto puede ser manejado a través del diálogo, pues existen conflictos estructurales cuyo carácter antagónico los hace irresolubles. En estos casos, la construcción de sujetos sociales por la vía de la resistencia es fundamental, con el fin de lograr cambios profundos en las sociedades en las que se insertan.

En este debate es clave la relación entre Estado y sujetos sociales. Cuando la participación es una iniciativa del Estado, se corre el riesgo de cooptación de los sujetos sociales y de instrumentalizar el proceso participativo para alcanzar “la estabilidad” democrática, ocultando las contradicciones sociales, económicas y políticas existentes. Si la iniciativa proviene desde abajo se preserva la autonomía de los sujetos sociales y se pueden generar importantes procesos de fortalecimiento social y de incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas (Cfr., Ortiz, 1998: 24).

Si realizamos un inventario de los procesos participativos de gestión local en el Ecuador, podemos ver, que en los casos más representativos, la participación ha sido impulsada por los gobiernos locales. En los casos de los gobiernos locales presididos por indígenas, si bien las autoridades han promovido la participación, ésta ha sido una práctica de larga data en las organizaciones sociales que llevaron al poder a las propias autoridades. Pese a que los gobiernos locales han sido los convocantes a los procesos de participación ciudadana, la relación con las instancias participativas se ha caracterizado por una constante tensión en la búsqueda de mayor poder y autonomía de estos espacios. Sin duda, uno de los elementos más problemáticos para conseguir esta autonomía es el tema de la sostenibilidad económica y la dependencia que estas instancias de participación ciudadana tienen frente a los recursos públicos.

Cabe preguntarse ¿por qué en ciertas localidades los procesos participativos han logrado consolidarse y en otras no? ¿Qué es lo que asegura el éxito de las iniciativas de participación ciudadana? Si bien la voluntad política de las autoridades locales ha sido una condición inicial fundamental para el impulso de los procesos democratizadores a escala local en el Ecuador, no es suficiente. En las localidades donde no ha existido una trayectoria participativa previa, fruto de las luchas de unos sujetos sociales concretos, los procesos participativos no han logrado cuajar, pese a la “buena voluntad” de sus líderes. De ahí que la existencia de un tejido social fuerte y autónomo es una de las condiciones básicas para la generación de procesos significativos de participación ciudadana.

La participación ciudadana es, pues, un proceso de doble vía en el que por un lado se genera y se alimenta la construcción de sujetos sociales y en el que por el otro, la calidad y el sentido de la participación supone la existencia de un tejido social sobre el que se asienta y al que retroalimenta.

#### **2.4. Democracia y ámbitos locales**

En el Ecuador, como en muchos países de América Latina, lo local ha sido el espacio privilegiado para la construcción de nuevas propuestas de democracia, ya que la relación entre autoridades y pobladores/as en la escala local es mucho mayor. Lo local ofrece entonces, un espacio cercano de concreción de las nuevas propuestas de democratización de las sociedades, que debidamente articulado a escalas mayores puede ser el ámbito de gestación de formas de construcción de una nueva democracia.

No obstante, es fundamental la articulación entre estas propuestas de democratización local y la construcción de un proyecto contrahegemónico de mayor escala, pues existe el riesgo de que la democratización a escala local cubra la falta de una democracia real en el concierto nacional.

Las propuestas de democratización en el Ecuador han tenido un puntal fundamental en la emergencia de nuevas actorías sociales y políticas. Para el caso que analizaremos (la provincia de Cotopaxi), la irrupción del movimiento indígena en el escenario político nacional, como un sujeto social emergente con capacidad propositiva, organizativa y movilizadora, ha sido esencial (Cfr., Larrea y Larrea, 1999: 130).

Los planteamientos del movimiento indígena en las últimas décadas han interpelado a la sociedad ecuatoriana, evidenciando los procesos de exclusión, su falta de reconocimiento a la diversidad, y el irrespeto más brutal a las culturas de pueblos que han sido relegados durante siglos. La propuesta de construcción de un estado plurinacional y multiétnico y el reconocimiento a los derechos colectivos de los pueblos indígenas profundizan los contenidos de un nuevo tipo de democracia, en donde la pluralidad y la interculturalidad son elementos motores. Efectivamente, impulsar una democracia radical implica poner al descubierto los profundos conflictos que implica para una sociedad la convivencia de culturas diferentes y generar propuestas en las que los valores diferenciados puedan encontrarse y construir un proyecto político liberador, que reconozca, respete y potencie las diferencias culturales.

En el año 1995, el movimiento indígena ecuatoriano decide incursionar orgánicamente en la disputa electoral, considerando al espacio local como estratégico en la perspectiva de construir desde abajo una nueva forma de Estado Plurinacional. Se plantea entonces poner en práctica una democracia radical y participativa, que tiene como objetivo fundamental la generación de cambios en las estructuras de poder local, tradicionalmente excluyentes en términos étnicos, de clase, generacionales y de género, a través de procesos participativos para la toma de decisiones sobre el desarrollo local (Cfr., Larrea y otros, 2000: 3 – 4; Larrea y Larrea, 1999: 129).

La construcción de una nueva democracia pasa a ser entonces una forma más por parte del movimiento indígena de disputar un sentido en la construcción de un nuevo país, a través de la generación de nuevos espacios públicos deliberantes que promuevan el debate, la reflexión y la construcción de sujetos sociales.

### ***Capítulo III*** ***La provincia de Cotopaxi***

La provincia de Cotopaxi, ubicada en la región sierra centro del Ecuador, cuenta con 7 cantones y una alta diversidad geográfica, ambiental étnica y cultural. De los 7 cantones, 4 se ubican en la Sierra (Latacunga, Pujilí, Saquisilí y Salcedo), Sigchos comparte territorios entre la región serrana y la ceja de montaña de la cordillera occidental y 2 cantones (La Maná y Pangua), ubicados en la zona occidental de la provincia, pertenecen a la zona subtropical y están articulados a la región Costa. Existen 45 parroquias, 33 rurales y 12 urbanas.

Cotopaxi es una provincia mayoritariamente rural, con un 73% de población rural frente a un 27% de población urbana. La población indígena representa el 29% según los datos del SISSE (3.0) y el 36% según las estimaciones locales (Cfr., HCPC, 2002: 31). Los indígenas se ubican principalmente en Pujilí, Salcedo y Saquisilí rebasando el 50% de la población total de estos cantones. En Sigchos representan el 41% y en La Maná y Pangua el SISSE (3.0) no registra población indígena.

Los índices de pobreza en Cotopaxi, la ubican entre las provincias más pobres del país, después de Bolívar y Loja. De los 350.450 habitantes de Cotopaxi, el 83% son pobres y de éstos el 44% son indigentes (Cfr., SISSE 3.0). De este modo, Cotopaxi se ubica muy por encima de la media de pobreza en el país que es del 58%.

Las zonas rurales son las de mayor pobreza. Así, el 87% de la población rural y el 79% de la población urbana vive en condiciones de pobreza. Las parroquias rurales de población indígena son las mayormente afectadas por la pobreza, tal es el caso de Guangaje (100%), Zumbahua (100%) y Chugchilán (96%), Canchagua e Isinliví (95%); en 3 de estas parroquias (Guangaje, Zumbahua e Isinliví) la población indígena es del 100% (Cfr., SISSE 3.0).

A nivel organizativo, en Cotopaxi se encuentra una de las organizaciones de tercer grado más fuertes del país, filial de la ECUARUNARI y de la CONAIE. Se trata del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC). El MICC ha jugado un papel muy importante en el proceso organizativo nacional, en los últimos levantamientos indígenas y en la estrategia electoral del Movimiento. Dirigentes del MICC ocupan actualmente la Presidencia de la CONAIE y la Vicepresidencia de la ECUARUNARI. En los últimos levantamientos indígenas, la población mayoritaria que llegó a Quito fue de Cotopaxi. Frente al tema electoral, el MICC ha mantenido una de las estrategias más exitosas de toda la sierra, constituyéndose a través de su brazo político (Pachakutik) en la primera fuerza electoral en Cotopaxi. En 1996 logra acceder a la Alcaldía de Saquisilí; en 1997 un representante del Movimiento es elegido para participar en la Asamblea Nacional Constituyente; en el año 2000, el MICC consigue una nueva Alcaldía en el Municipio de Sigchos y accede a la Prefectura Provincial. Durante todas las elecciones del período logra mantener una de las tres diputaciones asignadas a la provincia. Actualmente el Movimiento cuenta con 15 Concejales Municipales, 2 Consejeros Provinciales y el 30% de las representaciones en las Juntas Parroquiales.

El poder adquirido por el movimiento indígena en Cotopaxi ha provocado algunas adhesiones por parte de la población mestiza. De hecho, la votación que lleva a César Umajinga a la prefectura, en un alto porcentaje proviene de la población mestiza asentada en Latacunga. La población mestiza que dio su voto por el líder indígena sembró sus expectativas en una nueva forma de gobierno provincial, pues en varios cantones del país, entre 1996 y el año 2000 se llevaron adelante gestiones alternativas que pasaron a ser un referente también para los mestizos.

Pese a ello, Cotopaxi continúa siendo una provincia signada por el conflicto interétnico. De ahí que el reto para el movimiento indígena de asumir por primera vez en la historia del país una gestión provincial era enorme. Significaba no solo implementar una propuesta que en otras localidades había sido exitosa, sino además romper una serie de prejuicios raciales que sin beneficio de inventario censuraban al prefecto por el solo hecho de ser indígena. Se dudaba de su capacidad para llevar adelante una gestión provincial eficiente, se cuestionaba su manejo del idioma castellano e incluso se hablaba de sentir “vergüenza” porque un indígena represente a la provincia ante la sociedad nacional. En varias ocasiones, el Prefecto tuvo que mostrar sus credenciales en reuniones nacionales, pues las autoridades nacionales tampoco podían dar crédito a que un indígena ocupe tan alto cargo de elección popular.

Al acceder al gobierno provincial el MICC se plantea “la generación de un nuevo modelo de gestión para el desarrollo provincial que tiene como objetivo crear las condiciones para pasar de una administración provincial tradicional hacia la construcción de un gobierno provincial, basado en la transparencia, la democratización y la gestión para el desarrollo de Cotopaxi” (HCPC, 2002: 12). Este planteamiento supone un cambio profundo en las prácticas tradicionales de gestión. Sin embargo, el peso de estas prácticas, la cultura política del país en la que impera el clientelismo y los altos grados de discriminación étnica en Cotopaxi hacen que la necesidad de legitimización del poder y la autoridad, sean una constante dentro de la gestión provincial. Más aún si se considera que la gestión se desenvuelve en una cancha ajena para los pueblos indígenas y sus prácticas. Es frecuente entonces observar cómo las autoridades recurren “a las viejas reglas del juego para enfrentar la oposición, asumiendo estrategias de innovación y repliegue acorde con los contextos específicos que se ven avocadas a enfrentar” (Larrea y Larrea, 1999: 130 – 131).

A inicios de la gestión, el MICC lideró un interesante proceso de articulación de iniciativas y propuestas tendientes a generar espacios de mayor participación de la sociedad civil cotopaxense en la toma de decisiones sobre el futuro de la provincia, de reflexión sobre los contenidos del desarrollo provincial y de asesoramiento técnico – político a la nueva autoridad provincial.

Uno de los primeros pasos que se dio en este sentido fue la conformación de un equipo de apoyo externo a la Prefectura, conformado por representantes del MICC y personal de algunas ONGs de Cotopaxi, que han estado acompañando permanentemente los procesos políticos en el ámbito provincial. Este equipo fue avalado por el Prefecto antes de su posesión. Se definió que los roles fundamentales de este equipo serían:

1. Asesorar técnica y políticamente la gestión provincial
2. Apoyar la formulación de una propuesta de planificación participativa para la provincia y asegurar los mecanismos para su implementación
3. Establecer adecuados mecanismos de comunicación y coordinación entre el HCPC, el MICC, las ONGs y otros actores sociales de la provincia

Las primeras acciones del Equipo de Apoyo Externo se centraron en la generación de acuerdos para promover el proceso de gestión alternativa de la provincia. Para lo cual, a través de distintas reuniones entre el MICC, el HCPC y las ONGs, se discutieron los principales contenidos de la gestión alternativa y se establecieron algunos mecanismos para garantizarla.

Con estos antecedentes, se diseñó colectivamente una propuesta para elaborar el Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi (PPDC). Esta propuesta es presentada a distintas ONGs y al Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (PRODEPINE), quienes ratifican su compromiso de aportar económica y técnicamente para su implementación. De esta manera se da un primer logro significativo, pues el solo hecho de que ONGs con distintas identidades, dinámicas y prácticas institucionales conjuguen sus experticias, capacidades y recursos económicos frente a una propuesta conjunta, implica un cambio en las lógicas tradicionales del desarrollo, rebasando el ámbito de acción parcelado hacia dinámicas de gestión más integrales. Más aún si se considera que la propuesta de Cotopaxi constituye la primera experiencia de esta naturaleza en el país.

La apuesta al proceso participativo de Cotopaxi por parte de las ONGs constituyó un respaldo estratégico para la aprobación del proyecto en el seno del Consejo Provincial (HCPC), quien a su vez dio un aval político y comprometió recursos humanos y económicos para la iniciativa.

La negociación permitió adicionalmente cambios de actitud en el seno del HCPC, donde en un inicio se presentaron resistencias a la participación del MICC en el proceso. Si bien estas resistencias siguen estando presentes, se ha logrado un reconocimiento a las capacidades de negociación y gestión del MICC, así como a su indiscutible peso político en la provincia.

El PPDC fue diseñado durante el 2001, con la participación de cuatro mil personas y en Abril de 2002 es presentado a la provincia, iniciándose entonces, el complejo proceso de implementación del Plan bajo el liderazgo del HCPC y del MICC. Se prioriza el tema ambiental y se inicia un trabajo para la generación de políticas públicas concertadas. En Abril del 2003 se instaura la Convención Ambiental de Cotopaxi, que es “un espacio de diálogo, de consensos y definiciones que convoca a organizaciones campesinas y populares, organizaciones gremiales y empresariales, ONGs, instituciones gubernamentales, universidades, gobiernos locales y regionales y a todos/as quienes quieren aportar al análisis de la situación de los recursos naturales y a formular propuestas para mejorar su manejo” (HCPC, 2003: 2). En la Convención se discuten una serie de propuestas de trabajo formuladas durante el año 2002 y se firma una carta de acuerdos que

contempla 43 puntos (18 políticas ambientales, 18 estrategias de acción y 7 acciones específicas) en los temas: Legislación Ambiental, Recursos Naturales (Agua, Suelos y Páramos) y Calidad Ambiental. Actualmente se está trabajando en el seguimiento a los acuerdos de la Convención Ambiental a través de una estrategia de amplia participación social.

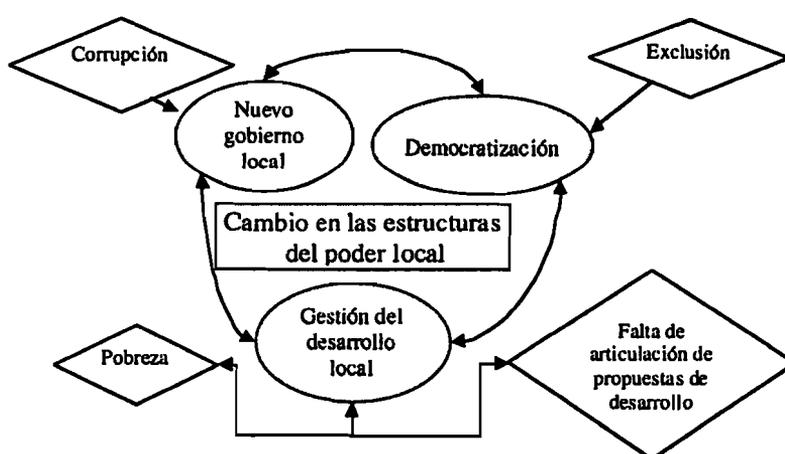
Fruto del proceso de gestión local alternativa en Cotopaxi, se han generado nuevas institucionalidades para el desarrollo local. En el año 2000, se crea el Comité de Gestión con el fin de orientar el proceso, fijando las políticas generales para su implementación. El Comité de Gestión está presidido por el Prefecto y cuenta con 3 delegados del HCPC (2 Consejeros y el Director de Planificación), 3 delegados del MICC, un representante de los Municipios, 2 delegados de las Juntas Parroquiales y 2 delegadas de las ONGs. En el año 2001, se crea el equipo técnico de apoyo al proceso. En el año 2003, se crea un Comité de Seguimiento a los acuerdos de la Convención Ambiental y las mesas de trabajo temáticas.

En el siguiente acápite se recogen los planteamientos iniciales sobre los cuales se construye el proceso de gestión local alternativa en Cotopaxi. Del análisis de estos planteamientos, se intentará realizar un balance del proceso y abordar los principales desafíos del mismo.

## Capítulo IV La construcción de un nuevo modelo de gestión en Cotopaxi?

El Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, al participar con candidato propio para la Prefectura en el proceso electoral del año 2000, establece un programa de campaña y de gobierno basado en las experiencias anteriores de gestión local del movimiento indígena, principalmente de aquellos cantones en los se había trabajado una propuesta alternativa de gobierno local. Las experiencias vividas por los líderes indígenas en Cotacachi, Guamote y Saquisilí entre 1996 y el año 2000, sientan las bases para elaborar la propuesta de gestión a escala provincial.

Gráfico N° 1. Nuevo modelo de gestión para el desarrollo local



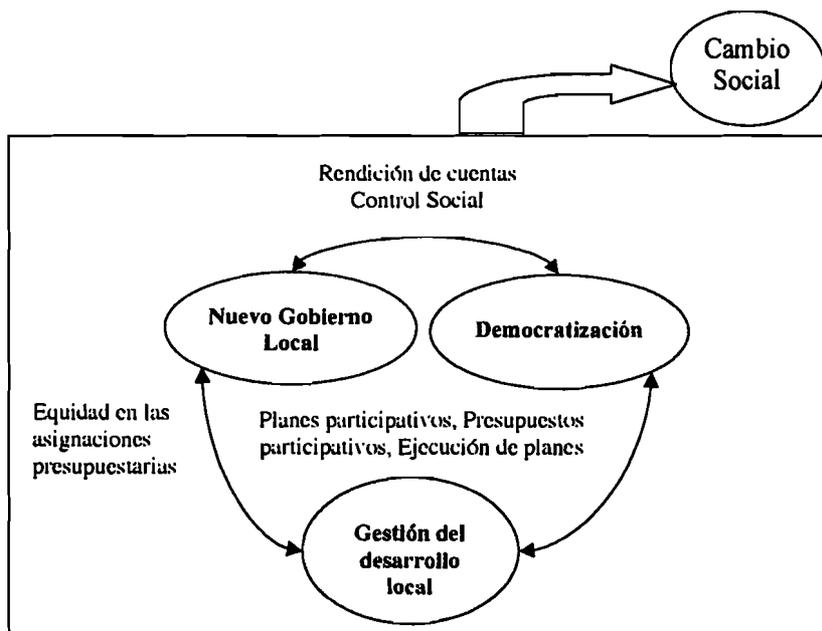
Elaboración: Ana María Larrea

- Las ideas presentadas en este acápite recogen los planteamientos de la autora en: "Democracia, participación y nuevas institucionalidades para el desarrollo local", del Módulo Gestión Social de los Recursos Naturales, Quito, CAMAREN – IEE: 24 – 35 y "Gestión local alternativa en el Ecuador: Algunos elementos para un balance necesario", Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País, Memorias el Primer Congreso, Baños, 2001, Latacunga, 2002: 11 - 18.

Es así como se plantea la generación de procesos de cambio social basados en la construcción de un nuevo gobierno provincial, la democratización, y la gestión del desarrollo local, con el fin de enfrentar la corrupción, la exclusión y la falta de propuestas articuladas de desarrollo local que permitan erradicar la pobreza.

Estos planteamientos se operativizan en una serie de acciones o procesos como la rendición de cuentas, el ejercicio del control social, una distribución equitativa de los recursos, una gestión basada en la planificación y la priorización colectiva de obras, la organización de la demanda, el fortalecimiento de las capacidades propositivas de las organizaciones y la elaboración de presupuestos participativos.

**Gráfico N° 2. Pilares de los gobiernos locales alternativos**



Elaboración: Ana María Larrea

#### 4.1. La construcción de un nuevo gobierno local

Las administraciones seccionales en el Ecuador se han caracterizado por ser proveedoras de servicios, abrir muy poco margen a la participación ciudadana, basar su accionar en la creación de redes clientelares, estar signadas por una fuerte corrupción, ser poco planificadoras y centradas casi totalmente en la gestión urbana.

Frente a esta realidad, el gobierno local de Cotopaxi se plantea asumir el rol de articulador del desarrollo local, generando participativamente políticas públicas. Asumir este nuevo rol implica una reestructuración de las instancias del gobierno local, pues la actual estructura del Consejo Provincial no responde a esta nueva lógica de gestión participativa. La constitución del equipo de apoyo externo a la Prefectura fue producto de esta necesidad. Sin embargo, es una instancia transitoria que deberá desaparecer una vez que el Consejo Provincial logre implementar una estructura y una dinámica de trabajo acorde con los procesos que está impulsando. En estos días el Consejo Provincial se ha planteado su reestructuración interna. Sin embargo, es un proceso inicial que deberá ser evaluado una vez que se lo implemente.

Los principales cambios en la institucionalidad del Consejo Provincial guardan relación con los siguientes aspectos:

1. El sistema de gestión: Implica cambios en el ámbito administrativo y financiero, con la finalidad de contar con información ágil y oportuna que pueda favorecer la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control social.
2. El sistema jurídico: Es necesario realizar un inventario de las distintas ordenanzas y normativas promulgadas por el Consejo Provincial y los Municipios de la provincia. A partir de este inventario será necesario armonizar la legislación en las distintas escalas, actualizar la normatividad existente y generar nuevos cuerpos legales de acuerdo a los desafíos contemporáneos que enfrenta la provincia y al nuevo rol de los gobiernos seccionales. Todo ello con el fin de alcanzar políticas públicas concertadas entre los gobiernos locales y la población de la provincia.
3. La estructura técnica de los gobiernos locales: Debido al rol jugado por las administraciones seccionales tradicionales, su estructura técnica no responde a los planteamientos de un nuevo gobierno local. No se cuenta con departamentos y talentos humanos especializados en la gestión de los recursos naturales, en desarrollo humano, en promoción de la participación ciudadana, en planificación para el desarrollo, etc. La Dirección de planificación se encarga del diseño de obras y la aprobación de planos, sin realizar análisis sobre la pertinencia e impactos de las obras dentro de una visión más general de lo que implica el desarrollo local y sus múltiples articulaciones. Sin duda, la actual organización del Consejo Provincial no facilita que pueda promover la generación de políticas públicas para el desarrollo local.
4. En el sistema directivo: En el Consejo Provincial de Cotopaxi se ha hecho un esfuerzo significativo por construir una interrelación entre la población, las direcciones departamentales y las instancias de decisión política. Para fortalecer un proceso de toma de decisiones para el desarrollo provincial, es necesario sin embargo, contar con sistemas de información y monitoreo del Plan de Desarrollo que sirvan de insumo para la toma de decisiones y la generación de políticas públicas.

#### 4.2. La Democratización

Frente a una forma de ejercicio del poder excluyente, el Consejo Provincial de Cotopaxi se planteó la democratización y la construcción de ciudadanía como uno de los pilares de su accionar, poniendo en práctica mecanismos de información y consulta permanente a la población sobre algunas decisiones fundamentales. Es en este marco que se genera el proceso de planificación participativa de la provincia y la Convención Ambiental de Cotopaxi.

La propuesta de democratización de Cotopaxi nos remite al modelo de “énfasis en las capacidades endógenas y en la participación”. En estos casos se expresa una mayor preocupación por la producción hacia la demanda interna, apuestan por una gestión pública inclusiva promoviendo para ello una democracia participativa basada en el respeto a las diversas identidades culturales (Cfr., Dávila y otros, 1993: 34).

La democratización constituye un enorme reto, pues para que efectivamente funcione es necesario contar con organizaciones sociales sólidas, generadoras de propuestas innovadoras de desarrollo local, que participen en la toma de decisiones y que ejerzan un control social permanente. Si bien el MICC cuenta con una serie de dirigentes/as formados/as que directa o indirectamente han apoyado el proceso de democratización de la provincia, no se puede afirmar que en las OSGs y organizaciones de base se ha superado el clientelismo. De hecho, una vez que el Prefecto se posesionó recibió mil ochocientas solicitudes de obras provenientes de las organizaciones comunitarias. Se empezó entonces a trabajar en la organización de la demanda, dando un rol importante a las OSGs y a las Juntas Parroquiales para que discutan colectivamente la pertinencia de las obras que debería impulsar la Prefectura.

Se requiere además una mayor articulación entre los dirigentes y las bases, pues muchas Organizaciones de Segundo Grado (OSG) se han convertido en un sistema de representación hacia fuera de las comunidades, en instituciones especializadas para dialogar con el mundo blanco - mestizo antes que instituciones de consenso del heterogéneo mundo indígena (Cfr., Martínez, 1996: 117 - 122).

En el ámbito de la democratización se ha trabajado fuertemente en el fortalecimiento del MICC; el ejercicio del control social, que en ocasiones ha tomado características dramáticas, como el baño ritual realizado a un Consejero Provincial en el último Congreso del MICC; y en la presupuestación participativa, que aún tiene características incipientes. La apuesta fundamental del proceso de democratización ha sido la construcción de una nueva forma de gestión y de poder basados en la participación. Se trata en definitiva de una nueva forma de gobernar, *obedeciendo* los mandatos del pueblo que ha estado excluido de las decisiones fundamentales durante siglos.

### 4.3. Gestión para el desarrollo local

El tema del desarrollo local participativo surge a raíz de un cambio de enfoques del desarrollo rural, que en un inicio se basaba en una visión sectorial (salud, educación, desarrollo agropecuario), luego pasa a una visión desde los actores, fortaleciendo sus capacidades. Finalmente desemboca en lo que se ha dado por llamar desarrollo local, que no es más que la confluencia entre actores, escenarios y temas. Cuando se habla de desarrollo local, estamos entonces hablando de un enfoque integral del desarrollo, un desarrollo con identidad, un desarrollo equitativo que tiene como centro el ser humano.

La fuerza que ha tomado el tema en los últimos años se debe fundamentalmente a que lo local es el escenario privilegiado para los procesos de descentralización y gestión pública. Puede permitir el desarrollo de una nueva democracia y el tratamiento del tema étnico (interculturalidad). Es tal vez el espacio más idóneo para un desarrollo más sustentable y equitativo y puede permitir un mayor control social.

Los pueblos indígenas y organizaciones sociales han jugado un papel muy importante en este cambio de visión del desarrollo, por un lado desde sus propias prácticas y concepciones más integrales del desarrollo y por otro lado, debido a su participación política en los ámbitos locales.

La gestión para el desarrollo local implica la construcción colectiva de un proyecto de desarrollo integral para la localidad, tomando en cuenta las cinco dimensiones del desarrollo local:

- Desarrollo económico local
- Desarrollo social
- Dimensión ambiental
- Desarrollo político y socio organizativo
- Dimensión cultural

La gestión para el desarrollo local tiene como objetivos: dinamizar las economías locales, fortalecer las organizaciones sociales a través de la participación ciudadana, favorecer la equidad y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, proteger el medio ambiente, fortalecer la identidad y la interculturalidad.

Para llevar adelante un proceso de esta naturaleza es necesario considerar la dimensión política del desarrollo local, que implica la politización de las demandas y reivindicaciones de la población con miras a construir sujetos sociales. De ahí la articulación entre la gestión del desarrollo local y el proceso de democratización. "De este modo, el desarrollo local no se limita a la configuración de la materialidad del sujeto, sino que además supone evidenciar y visibilizar los conflictos y tensiones, a partir de procesos perma-

mentos de reflexión que posibilitan la concienciación y construcción de ciudadanía. Esta propuesta cuestiona el poder, articulando el debate teórico con la construcción de sentidos, de discursos, de imaginarios concretos, prácticos, experimentales” (Dávila y otros, 1993: 32).

Dentro de esta perspectiva, el nuevo Prefecto de Cotopaxi al iniciar su gestión se plantea impulsar el desarrollo económico local priorizando la inversión en riego, con un claro apoyo a las pequeñas economías campesinas; la vialidad con el fin de facilitar la integración de la provincia y apoyar la comercialización de los productos; y actividades relacionadas con el ambiente, particularmente la forestación como mecanismo para conservar los suelos e incentivar una producción sustentable.

## *Capítulo V*

### *Los desafíos del proceso de democratización en la provincia de Cotopaxi*

La gestión de los gobiernos locales para las autoridades indígenas y las organizaciones sociales que promovieron su elección, entraña múltiples desafíos. En este trabajo analizaremos aquellos relacionados con el proceso de democratización, tomando como referencia las entradas de análisis planteadas por Gret y Sintomer (2002) para el caso de Porto Alegre: Escala, participación, institucionalización y eficacia.

El desafío de la escala contempla dos riesgos, el primero el confinamiento de las propuestas democratizadoras a la escala local. Es decir, el hecho de que los procesos democratizadores locales sean una forma de encubrir la falta de democracia a escala nacional. El segundo riesgo hace relación a que muchos de los problemas locales requieren para su solución de intervenciones nacionales, lo que puede generar desmotivación de las poblaciones locales para participar en los procesos democratizadores.

El desafío de la participación hace referencia a las posibilidades reales de participación de los grupos excluidos en sociedades marcadas por la iniquidad estructural.

El desafío de la institucionalización está marcado por la relación entre las estructuras del estado, en este caso el gobierno local, y los movimientos sociales. Expresa el problema de las posibilidades reales de incidencia de los movimientos sociales en la gestión pública frente al peligro de ser cooptados institucionalmente por el poder. Guarda relación además con la necesidad de autonomía e institucionalización de los espacios de participación ciudadana.

Finalmente, el desafío de la eficacia permite reflexionar sobre los resultados concretos de los procesos participativos.

#### **5.1. El desafío de la escala**

##### **5.1.1. En el ámbito intralocal**

A escala provincial, el peso de los intereses económicos, de los grupos de poder y los intereses gremiales es mucho más evidente que a escala cantonal. Plantear una propuesta de desarrollo, con una apuesta política clara hacia las poblaciones menos favorecidas de la provincia, significó de hecho enfrentar estas fuerzas, en un contexto de alta discriminación étnica.

Para las élites provinciales el hecho de que un indígena sea la autoridad máxima de la provincia es una vergüenza. Desde los partidos políticos tradicionales existe un claro interés de desprestigiar la gestión del

prefecto, como un mecanismo para recuperar los espacios de poder que han ido perdiendo. Gran parte de los medios de comunicación de la provincia han estado tradicionalmente ligados a estos sectores.

De ahí que el desafío de la escala, implicaba para el nuevo Prefecto Provincial en primer lugar mostrar la capacidad suficiente para administrar la provincia, capacidad que era cuestionada de entrada por las élites locales y los partidos políticos tradicionales.

Uno de los puntales para enfrentar este desafío fue el Plan de Desarrollo, pues en las administraciones anteriores se había intentado llevarlo adelante, sin éxito. La capacidad de la nueva administración de plantear una propuesta coherente, técnicamente bien estructurada, negociarla y conseguir el apoyo financiero para implementarla, fue sin duda un elemento gravitante para enfrentar la oposición inicial.

Las tensiones existentes y la necesidad de consolidar una propuesta con amplio apoyo poblacional en la provincia, provocaron que se plantee fuertemente que si bien el Prefecto es indígena y se debe al movimiento, el nuevo gobierno provincial sería un gobierno que defendería los intereses de la provincia, un gobierno para todos y todas. Sin embargo, en los discursos del Prefecto Provincial es recurrente su enlace y articulación con el MICC, a quien considera “el padre” del proceso. De hecho, la relación orgánica del Prefecto con el Movimiento, a diferencia de muchas otras autoridades cantonales y provinciales, ha fortalecido a la Prefectura en su lucha para enfrentar la oposición y negociar firmemente en momentos difíciles, sobre todo por la alta capacidad de convocatoria a las organizaciones indígenas con la que cuenta la autoridad indígena.

Desde las organizaciones indígenas locales, el hecho de contar con uno de sus representantes en la Prefectura, es visto como la posibilidad de acceso a recursos a los que anteriormente era sumamente difícil recurrir. Como se mencionó anteriormente, durante el primer mes de gestión del Prefecto, llegaron al Consejo Provincial mil ochocientas solicitudes de “obras” desde las Parroquias, Organizaciones de Segundo Grado y distinto tipo de asociaciones, lo que da cuenta por un lado de la gran cantidad de demandas y las altas expectativas de las poblaciones locales frente a la Prefectura y por otro, de que la gestión provincial seguía siendo vista desde una perspectiva clientelar con un rol de proveedor de obras y no como un articulador del desarrollo local. Una de las primeras decisiones que se tomó fue que no se recibirán oficios para obras, si éstos no eran el resultado de una discusión al interior de las Juntas Parroquiales y OSGs, en las que se realizara un proceso de priorización de necesidades. Esta estrategia tenía como objetivos promover el asociativismo, los procesos de reflexión y discusión sobre el desarrollo y organizar la demanda. Desde entonces, se priorizó la escala parroquial para la gestión de la provincia.

El desafío de la escala fue central en el debate para la operativización de la propuesta de planificación participativa y también se decidió partir de la escala parroquial, lo que implicó un trabajo de micro diagnóstico muy pormenorizado. Para el MICC era fundamental esta entrada, que si bien complejizaba y suponía un tiempo mayor en el trabajo de diagnóstico, significaba la posibilidad de multiplicar los niveles para ampliar la participación.

Quizá la principal limitación que se tuvo que enfrentar por partir de la escala parroquial fue la de superar las visiones microlocales existentes en las parroquias y plantear una reflexión desde lo parroquial con una perspectiva de provincia. Para ello, fue necesario un trabajo de retroalimentación permanente por parte del Equipo Técnico Local en las discusiones parroquiales. Pese a ello, los resultados de los diagnósticos parroquiales muestran una preeminencia de la visión microlocal. Superar la visión parcelaria del desarrollo y asumir una perspectiva de provincia, en la que en ocasiones, se debe postergar la resolución de necesidades a nivel sectorial y formular propuestas más globales e integradoras, ha sido un desafío para las organizaciones de la provincia. De hecho, en el proceso de formulación del Plan Provincial se evidenció la dificultad de reflexionar con las organizaciones más allá de los ámbitos microlocales.

Una vez sistematizados los diagnósticos parroquiales se realizaron talleres cantonales en los que se presentaban los resultados de los diagnósticos parroquiales sintetizados en una matriz cantonal y se trabajó a partir de matrices FODA las líneas estratégicas, las visiones y los valores. Se realizaron paralelamente talleres con especialistas por ejes temáticos, conjugando la entrada territorial con entradas temáticas. Esta estrategia permitió superar en gran medida las visiones microlocales desde las parroquias, generando propuestas cantonales y provinciales.

Otro aspecto importante, que cruza el desafío de la participación y de la escala, hace relación a los niveles de representación en el proceso participativo y la necesidad de identificar actores relevantes con peso provincial, que permitan consolidar un modelo contrahegemónico de desarrollo. Un puntal importante para enfrentar este desafío fue el tejido social existente en el MICC, la legitimidad de los/as representantes parroquiales, cantonales y provinciales y su compromiso de replicar los planteamientos, apuestas y estrategias hacia niveles micro – locales. Se optó entonces por privilegiar las representaciones existentes en la provincia, aunque ello implicaba una disminución de la participación directa. El principal límite de esta opción fue el trabajo a nivel urbano debido a la poca tradición organizativa de este espacio<sup>3</sup>, a las resistencias de los sectores urbanos tradicionales de la provincia de involucrarse en una propuesta impulsada desde las esferas y organizaciones rurales e indígenas y el ámbito de acción eminentemente rural de los Consejos Provinciales del país.

En el año 2001, a partir de los resultados del Plan de Desarrollo, se inicia un trabajo para la elaboración del presupuesto participativo y nuevamente, se privilegia la escala parroquial, realizando un primer ejercicio de presupuestación participativa con las Juntas Parroquiales. En el 2002, la entrada parroquial se conjugó con la escala cantonal, tan solo en los cantones que abren posibilidades de participar en la propuesta. Se realiza entonces los presupuestos participativos en los cantones de Saquisilí y Sigchos, en los que se discuten las asignaciones presupuestarias del Consejo Provincial para estos cantones y las asignaciones de los Municipios. Es interesante en este sentido el trabajo articulado hacia el desarrollo local de las esferas cantonales y provinciales. Para el resto de cantones se sigue trabajando directamente con las juntas parroquiales.

Pese a la incorporación de dos cantones en el proceso de presupuestación participativa no se puede hablar aún de una articulación de las propuestas de desarrollo local, ni siquiera en la escala cantonal, pues en los ejercicios de presupuestación participativa sigue imperando la visión micro local. Son las demandas de las parroquias las que imperan y la necesidad del Prefecto y del MICC de afianzar las relaciones con las organizaciones de base. En el caso de la presupuestación participativa a escala cantonal priman además las relaciones de los Alcaldes con sus bases sociales. Las lealtades primordiales pesan más que la necesidad de generar propuestas integrales de desarrollo local. Esto se evidencia en el distributivo de obras para la provincia, donde no existen grandes inversiones, sino más bien una cantidad de pequeñas obras con el afán de satisfacer al mayor número de pobladores/as.

Quizá el intento más significativo de trabajar una propuesta de políticas públicas a escala provincial ha sido el proceso de la Convención Ambiental de Cotopaxi. Aunque el rol de las actorías externas en este proceso fue gravitante, se han dado los primeros pasos para actuar sobre la escala provincial desde una perspectiva de construcción de políticas públicas ambientales y de superar las visiones clientelares del desarrollo local.

El principal desafío en relación al proceso llevado adelante en el marco de la Convención Ambiental es el de generar las alianzas necesarias a nivel de la institucionalidad del gobierno provincial para que los planteamientos generados se conviertan en políticas públicas efectivas.

---

3. De los 7 cantones de la provincia, tan solo Latacunga cuenta con una federación de barrios, las parroquias urbanas no eligen a sus representantes y no existe organización provincial alguna que aglutine a los pobladores urbanos.

### **5.1.2. Lo extralocal: Articulación de la escala provincial con la nacional**

“La articulación entre lo local y lo nacional, constituye quizá el mayor reto que deben enfrentar los gobiernos locales que pretenden desarrollar nuevas modalidades de gestión del desarrollo” (Larrea y Larrea, 1999: 131).

En todos los momentos del proceso participativo surge el problema de cómo trabajar lo extralocal, pues existen una serie de planteamientos desde las organizaciones sociales que tienen relación con políticas públicas a escala nacional. La participación de la provincia en el G-8 y su relación con el CONCOPE (actualmente el Prefecto Provincial es Vicepresidente del CONCOPE) abren posibilidades interesantes de trabajo en este tema. Sin embargo, no se cuenta aún con una estrategia clara hacia estos espacios. El G8 se ha convertido en un espacio para la discusión de ciertas obras comunes a las 8 provincias, antes que en un espacio de discusión sobre políticas nacionales y Cotopaxi no ha podido incidir para cambiar esta lógica. En cuanto al CONCOPE, uno de los temas fundamentales de discusión en el momento actual es el referido a la descentralización. Ésta es vista como un proceso de transferencia de competencias y se han iniciado las negociaciones para la descentralización ambiental. Sin embargo, las discusiones se han circunscrito al tema administrativo, sin mayor discusión sobre el sentido y las apuestas que un proceso de descentralización supone.

Las dificultades de articulación entre la escala provincial y la nacional dan cuenta de un tipo particular de cultura política presente en la provincia, que se ha expresado no solamente en las dificultades de superar las visiones microlocales durante el proceso de planificación del desarrollo provincial, sino también en las articulaciones entre el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi y los espacios nacionales en los que éste participa. El analizar la realidad local y extralocal considerando únicamente los elementos de la propia provincia es una constante en el MICC. En este sentido cabe recordar los conflictos vividos en el Congreso de Pachakutik nacional en el 2001, en el Congreso de la CONAIE en el mismo año y en la ruptura de la alianza entre Pachakutik y el Partido Sociedad Patriótica en el 2003. La débil articulación entre las escalas provincial y nacional en parte puede ser explicada por la existencia dentro del MICC de una cultura política profundamente autocentrada.

Cotopaxi es la única provincia en el país donde el movimiento político (Pachakutik) no cuenta con una estructura diferenciada del Movimiento Indígena y Campesino, lo que trae constantes problemas en el relacionamiento con otros actores sociales y políticos tanto dentro de la provincia, como en la escala nacional. En varias ocasiones, el Prefecto ha pasado a ser el vocero del MICC en las disputas nacionales, lo que ha dado lugar a una superposición de roles y a mezclar aspectos organizativos con aquellos vinculados a la gestión provincial. El ejemplo más significativo en este sentido fue el juntar las últimas movilizaciones indígenas a raíz del atentado contra el Presidente de la CONAIE, con el Paro Provincial de Cotopaxi. Cada una de estas protestas tenían orígenes y planteamientos muy diferentes. Las movilizaciones indígenas cuestionan al poder constituido con una serie de planteamientos sobre la democracia, la dignidad, la justicia y la paz. Mientras que el Paro Provincial demandaba el cumplimiento de acuerdos firmados por el Presidente de la República para la construcción de obras significativas en Cotopaxi. La unión de ambos planteamientos les restó fuerza política.

Para los integrantes del MICC no es conveniente separar la esfera organizativa de la política, pues existe el temor de perder la direccionalidad política del Movimiento, corriendo el riesgo de que éste deje de ser un espacio democrático donde las Organizaciones de Segundo Grado tomen las decisiones fundamentales para el movimiento. La participación de personas que no están ligadas al proceso organizativo es vedada dentro del movimiento bajo el argumento de la representación. La palabra de los individuos, por no representar a sectores organizados, pierde valor.

La fuerza con la que cuenta el movimiento en la provincia ha sido gravitante en la decisión de evitar cualquier tipo de alianzas con otros partidos o sectores. De ahí que en todos los procesos electorales, el MICC haya participado solo. Esto nos lleva a preguntar en qué nivel de constitución de sujeto social se encuentra el MICC. Mario Unda (2002, citado por Dávila y otros, 2003: 32), propone diferenciar niveles en la constitución de los sujetos:

En un primer nivel, los sujetos remiten su acción a su entorno con una percepción general de los conflictos que giran en torno a su constitución, no visualizan los elementos externos, por tanto es aún innecesaria una estrategia de alianzas.

En un segundo nivel, los sujetos sociales recogen intereses particulares que engloban a determinados grupos, desde una perspectiva gremial. Ya existe la necesidad de generar encuentros puntuales y alianzas concretas con otros sectores subalternos.

En un tercer nivel, los sujetos se proponen la construcción de un proyecto de mayor escala que promueva la equidad social, en donde las alianzas estratégicas son un elemento fundamental.

En este marco, se podría afirmar que el MICC se encuentra en un proceso de transición entre el primero y el segundo nivel de constitución como sujeto social, ya que si bien recoge una serie de reivindicaciones étnicas y culturales, que en ocasiones tienen características gremiales, aún no está interesado en establecer una estrategia de alianzas que le permitan multiplicar su propuesta hacia otros sectores y nutrirse a la vez de planteamientos para la construcción de una plataforma política más global e inclusiva. La tendencia en el MICC de analizar el conjunto del país partiendo de la fuerza con la que cuenta el movimiento a nivel provincial es muy marcada, sin considerar que la realidad de Cotopaxi, no necesariamente es la del país.

El MICC ha vivido una serie de procesos conflictivos en los ámbitos nacionales debido a su autocentramiento. En el Congreso de Pachacutik del 2001, el MICC lidera la salida de un grupo importante de organizaciones que estaban en minoría, quedando excluidos de la conformación del Ejecutivo Nacional del Pachacutik y dando inicio a un proceso de permanente cuestionamiento y confrontación con las autoridades nacionales.

Esta tendencia se revierte en el Congreso de la CONAIE, en el que el MICC hace una alianza con las organizaciones amazónicas y logra acceder a la Presidencia de la CONAIE. El acceso a los espacios organizativos nacionales es muy valorado por el movimiento, sin embargo, no existe una propuesta programática desde el conjunto del movimiento provincial para trabajar la escala nacional. Esta falta de propuesta se evidenció en el momento de decidir la participación electoral del Pachacutik con candidato a la Presidencia de la República. Las disputas internas producto de toda esta historia de conflictos dieron lugar a establecer una alianza con el Partido Sociedad Patriótica para la Presidencia de la República, que finalmente triunfó en la contienda electoral.

Una vez que se rompe la alianza entre Sociedad Patriótica y Pachacutik, el MICC decide que mantendrá a sus representantes en los cargos a los que había accedido, mientras que todas las otras provincias del país acatan la resolución del Ejecutivo Nacional de Pachacutik de renunciar a estos puestos. El argumento esgrimido por el Movimiento fue que no era el Presidente de la República quien los había nombrado, sino que eran las propias bases del movimiento quienes eligieron a sus representantes. Ellos ocupaban estos cargos gracias al ejercicio directo de la democracia.

Los planteamientos sobre la democracia directa y la necesidad de consulta permanente a las bases se mezclan constantemente con las necesidades de construcción de la materialidad de los sujetos sociales. En el

momento en que la estrategia política electoral del movimiento se subsume a estrategias de generar empleo y promover redes clientelares, los planteamientos de democratización pasan a ser el bello ropaje que contribuye a reproducir la cultura política dominante, sacrificando las posibilidades de construcción de un proyecto político liberador.

Finalmente, pudo más la presión del movimiento nacional que los planteamientos de Cotopaxi y el MICC pidió a los funcionarios públicos nombrados por sus organizaciones, renunciar a sus cargos.

Sin embargo, la reserva moral con la que cuenta el movimiento es sumamente alta y explota a partir del atentado contra el Presidente de la CONAIE, al punto de intentar impedir la entrada del Presidente de la República a la provincia en medio del proceso de negociación del Paro Provincial y de movilizar a más de cinco mil indígenas en las últimas acciones de protesta. Parecería que la tónica del movimiento está marcada por su fuerte capacidad movilizadora y los esfuerzos de parar las lógicas de cooptación de las que son objeto frente a momentos de reflujo y de adaptación a las dinámicas dominantes.

## **5.2. El desafío de la participación**

El proceso de gestión local alternativa en Cotopaxi parte de un énfasis en las capacidades endógenas y en la participación. Se concibe a la participación como un mecanismo para lograr el reconocimiento de los más débiles por parte del gobierno local y construir sujetos sociales autónomos capaces de generar propuestas, interlocutar con su gobierno y ejercer el control social. De ahí que la participación sea un elemento nodal para la reforma del sistema político y el paso de una administración tradicional a un gobierno local, construido desde la propia sociedad. El sentido último de la participación democrática es garantizar una mayor equidad en la distribución de los recursos económicos y de poder. De este modo, el proceso participativo en Cotopaxi es visto como un medio para impulsar un nuevo modelo de desarrollo. Lo político entonces, adquiere un carácter central en la propuesta.

Bebbington y Perrault (2001: 74) plantean que en las áreas donde las estructuras sociales son más verticales y están basadas en relaciones autoritarias y los niveles de confianza son bajos, la capacidad ciudadana para la acción colectiva también es baja y el acceso y control sobre el Estado y el mercado son débiles. Inversamente, en aquellas áreas donde las relaciones son horizontales, están basadas en la confianza y los valores compartidos, los niveles de participación en las organizaciones sociales son mucho más altos, existe mayor relación entre el estado, el mercado y la sociedad civil. Cotopaxi se ubicaría en el segundo grupo debido a la presencia del MICC, una de las organizaciones indígenas más poderosas en la sierra ecuatoriana. De hecho, la presencia del MICC en la provincia ha sido un puntal fundamental para llevar adelante el proceso participativo.

No obstante, la relación entre el capital social acumulado por las organizaciones y su incidencia en procesos significativos de cambio social no es una relación directa, mecánica, ni inmediata. Como ya lo observamos en un artículo respecto al proceso de Saquisilí:

“Uno de los desafíos más relevantes radica, sin duda, en lograr el paso desde el discurso reivindicativo de la participación ciudadana hacia el impulso de procesos concretos de participación y concertación de intereses de los diversos sectores (incluidos los sectores urbanos mestizos) en la planificación y gestión del desarrollo local. En contextos como el de [Cotopaxi], caracterizados por una alta segmentación interétnica, este desafío conlleva la necesidad de articular diferentes lógicas y prácticas de acción que respondan a diversos requerimientos y demandas marcados por culturas políticas también diversas” (Larrea y Larrea, 1999: 130).

Para ello es necesario el fortalecimiento de las capacidades de generación de propuestas, negociación y toma de decisiones, no solo de las federaciones, sino también de las propias comunidades de base, con un énfasis en el fortalecimiento de su rol político. Es necesario que las distintas actividades que realizan las organizaciones se articulen y permitan construir un capital para mejorar su posición y su poder en los escenarios locales e incidir en los espacios de toma de decisiones en las distintas escalas (Cfr., Bebbington y Perreault, 2001: 74).

Como se dijo al analizar el desafío de la escala, la estrategia nodal fue multiplicar los niveles de participación partiendo de la escala parroquial. Frente al desafío de la calidad de la participación, se privilegió la interlocución con actorías representativas de la provincia y con representantes legitimados por estas actorías; construyendo una pirámide participativa, lo más cercana a las parroquias.

Si analizamos la participación por sexos, la existencia del “censo social” es evidente. En el proceso de planificación participativa, el 62% de los participantes son hombres, frente a un 38% de mujeres. De hecho, la estrategia de privilegiar la participación de representantes de las organizaciones de peso en la provincia, discriminó fuertemente la participación de las mujeres.

Para paliar en alguna medida esta realidad, se optó por realizar un trabajo dirigido a discutir las iniquidades de género en la provincia en todas las fases del proceso y a realizar una serie de reuniones exclusivamente con las organizaciones de mujeres de manera que sus percepciones, problemáticas y demandas puedan estar presentes en el Plan, pese a su participación porcentual minoritaria dentro del proceso.

La participación del MICC en el diseño de la propuesta de planificación, en el Comité de Gestión y en el convenio interinstitucional, no solamente como “proveedor de información” sino como conductor del proceso, suscitó varias reacciones por parte de los Consejeros Provinciales.

Una primera reacción hacía referencia al doble rol del MICC en la provincia: como movimiento político – electoral y como organización social. Los Consejeros Social Cristianos cuestionaron que “un partido político” sea cogestor de la propuesta de planificación participativa, evidenciando una vez más los inconvenientes de la falta de diferenciación entre la estructura organizativa y la estructura político – electoral dentro del movimiento.

El segundo cuestionamiento, relacionado con el anterior, era que el Plan de Desarrollo era visto desde los Consejeros de oposición como un Plan de los indios para los indios, antes que como el documento rector del desarrollo en la provincia. Esta visión fue constantemente rebatida en todos los espacios públicos con el argumento de que el Plan Provincial, no es el Plan para la gestión del Consejo Provincial, sino que constituye el documento rector para el desarrollo de toda la provincia. En este sentido, el rol del HCPC consiste en coordinar las propuestas generadas desde la población con las distintas instituciones presentes en Cotopaxi, favoreciendo la articulación entre oferta y demanda.

Pese a estos cuestionamientos, la propuesta fue aprobada por unanimidad en el seno del Consejo y se emitió una ordenanza provincial para la creación del Comité de Gestión, como máxima instancia para la conducción del proceso.

La relación entre las autoridades electas desde Pachakutik y el MICC no ha estado libre de tensiones permanentes. Desde el MICC existe un fuerte sentimiento de que sus representantes deben acatar “los mandatos” del Movimiento y cualquier decisión importante debe ser sometida a discusión de las bases. Las autoridades de Pachakutik por su parte reclaman el derecho a tomar decisiones con mayor libertad.

Esta tensión adquiere mayor relevancia y es fuente de conflictos más hondos, frente al pleno del Consejo Provincial, pues el proceso participativo ha generado un mayor poder del Prefecto frente al Consejo, fortaleciendo al ejecutivo local, quien se relaciona directamente con los espacios participativos. Para paliar de alguna manera esta tensión el Prefecto ha invitado a los Consejeros a participar en las reuniones con la población. No obstante, el argumento de que las decisiones deben ser tomadas por el Consejo, como organismo legítimo de representación popular y autoridad máxima de la provincia, reconocida por las leyes ecuatorianas, sigue siendo gravitante.

Por parte del MICC, el argumento para defender su legitimidad en la toma de decisiones de asuntos provinciales reposa en el derecho a la participación y en el cuestionamiento a los mecanismos de representación de la democracia liberal. Bajo este argumento, las autoridades electas por votación universal deben acatar los planteamientos de quienes los han elegido. El MICC se ve a sí mismo como el vocero de estos planteamientos, bajo el cuestionamiento de la distancia existente entre representantes y electores, debido a que es la instancia provincial de mayor organización social y a que constituye la base social de apoyo del Prefecto.

Un caso relevante en el que se expresó esta tensión fue en enero del 2003, cuando una mayoría de oposición al Prefecto logro copar todas las Comisiones del Consejo Provincial, contando para ello con la votación de uno de los Consejeros de Pachacutik. La Asamblea del MICC decidió por una parte “castigar” al Consejero por su actuación, exigiendo la alternabilidad inmediata y sometiéndolo a un ritual de purificación bajo los preceptos de la justicia indígena; y por otra parte, participar en la siguiente reunión ordinaria del pleno del Consejo, para exigir a los Consejeros rever su decisión. La presión social en la sesión del Consejo obligó a los Consejeros a reestructurar las Comisiones.

El principio de revocabilidad automática de los mandatos por las bases como un mecanismo efectivo de control social ha sido plenamente asumido por el MICC, aunque no por las autoridades electas desde el Movimiento. Pese al castigo ritual ejercido sobre el Consejero de Pachacutik y a todas las presiones para conseguir su renuncia, esta autoridad sigue en su cargo con el apoyo del propio Prefecto, bajo el argumento de que si se le revoca el mandato, Pachacutik perdería la Vicepresidencia del Consejo y les dejaría en una posición de mayor debilidad para las negociaciones al interior del cuerpo colegiado.

El MICC ha liderado en varias ocasiones procesos importantes de rendición de cuentas y control social a sus autoridades, contando con toda la disposición de éstas últimas de someterse al proceso, aunque no ha logrado hacer efectivas las resoluciones tomadas, demostrando que la “buena voluntad” de las actorías sociales y de las autoridades no es suficiente en el ejercicio del control social. En la práctica lo que ha sucedido es que las autoridades presentan sus informes a las organizaciones, que a su vez, presentan una serie de reclamos que no necesariamente tienen relación al informe de las autoridades, se generan ciertos acuerdos, a los que no se da seguimiento. Es necesario, por consiguiente generar instrumentos específicos para que el proceso de rendición de cuentas y control social pueda ser más efectivo. Esto necesariamente debe ir acompañado de la generación de capacidades locales para conducir los procesos, aplicar los instrumentos y construir nuevas herramientas y metodologías de trabajo, desde las especificidades de cada espacio local.

El optar por una participación basada en el peso y representación de las actorías supuso además abrir un espacio a las instituciones públicas y gremiales de carácter provincial. El desafío mayor frente a esta estrategia fue el de evitar que las lógicas y voces institucionales y los intereses gremiales primen sobre las propuestas de las poblaciones locales. En este sentido se hizo un trabajo desde el equipo técnico de interperlar a las instituciones con los planteamientos de las organizaciones sociales bajo la necesidad de articular las ofertas institucionales a las demandas poblacionales desde la perspectiva de organización de la demanda.

En el trabajo relacionado con la Convención Ambiental, el mayor desafío tuvo que ver con las posibilidades de las organizaciones sociales de generar propuestas que puedan ser objeto de políticas públicas. Los límites de las organizaciones en este sentido son evidentes. Por otra parte, era necesario construir los argumentos necesarios para defender las propuestas de políticas públicas frente a los grupos económicos y de poder que se verían afectados por la implementación de estas políticas. Para ello, el tema de la democratización de la información fue fundamental. Se partió entonces de la necesidad de fortalecer las actorías sociales más débiles –en términos económicos y políticos- de manera de paliar en alguna medida las disparidades entre actorías y asegurar que el diálogo se desenvuelva en condiciones de mayor equidad.

Para analizar los procesos de flujo y reflujo vividos por el MICC durante los últimos años y particularmente en su articulación con el gobierno provincial, proponemos partir de la inserción de las organizaciones en el campo de juego de la gestión local. Comprender a la gestión local como un "campo", implica definirla como "una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones" (Bourdieu y Wacquant, 1995: 64), en la que diversos actores se relacionan, expresan diversos intereses, ocupan posiciones de fuerza, construyen identidades y significados culturales, luchan por la conservación o la transformación de las relaciones de poder al interior del propio campo y en su articulación con los procesos externos. Como lo señala Eguiguren, mediante el concepto de campo social "se puede entender el proceso de desarrollo como un espacio de conflicto construido socialmente o como un suelo que sustenta una lucha de fuerzas entre los distintos actores que juegan en el campo" (Eguiguren, 1995: 46).

La noción de "campo" no puede ser entendida al margen del concepto de capital que define y delimita las relaciones de los actores en un campo determinado. Para Bourdieu, un capital "es el factor eficiente en un campo dado, como arma y como apuesta; permite a su poseedor ejercer un poder, una influencia, por tanto existir en un determinado campo" (Bourdieu y Wacquant, 1995: 65).

En un contexto de segmentación interétnica, las estrategias del movimiento indígena de Cotopaxi, sus dinámicas de flujo y reflujo en tanto instancias de representación o gestión, responden a las condiciones objetivas y a los esfuerzos campesinos por mejorar su posición en el "campo de fuerzas actuales y potenciales" (Ibíd.: 68) que constituye la gestión local. Es en este campo de fuerzas en donde las comunidades y organizaciones indígenas construyen identidades colectivas diferenciadas y replantean las relaciones de poder en los escenarios locales. Independientemente del éxito o fracaso de los proyectos que impulsan, el campo de la gestión local y los discursos generados en él desde los diversos actores, han sido incorporados y utilizados por las comunidades y organizaciones como un capital para mejorar su posición y su poder en los escenarios locales. El tema de la democracia participativa para el MICC ha sido fundamental en su lucha por consolidar su posición en el escenario provincial, poniendo en marcha estrategias flexibles de acuerdo a los distintos momentos políticos que se ha visto avocado a enfrentar. La producción del discurso de la democracia participativa pasa a ser una de las "armas" con las cuales se lucha, se disputan espacios y se construyen representaciones y significados de lo social.

En las prácticas concretas, en las que intervienen actores concretos en escenarios locales concretos, la gestión local constituye también un campo de conflicto y de disputa (Eguiguren, 1995: 30) en el que se negocian contenidos y se generan "discursos de verdad" en función de las propias relaciones de poder. Como lo afirma Foucault, las relaciones de poder implican al mismo tiempo resistencias, las cuales son efectivas precisamente en los puntos en los que el poder se ejerce y al igual que el poder, estas resistencias locales pueden dar lugar a estrategias globales (Foucault, 1979: 171).

En este sentido, las identidades colectivas construidas en la dinámica organizativa del movimiento indígena en los contextos locales y en el campo de juego de la gestión local, se expresan también en la construcción de un discurso de verdad, que recurriendo a elementos simbólicos presentes en la cultura local,

contribuyen a generar cierta normatividad en las prácticas sociales, orientadas a legitimar a la organización y a fortalecer el sentido de pertenencia de sus asociados. Las identidades construidas potencian la realización de acciones colectivas y motivan la participación de los asociados en las mismas, lo cual a su vez refuerza estas identidades.

Se trata de un “juego” en el que “los jugadores pueden jugar para incrementar o conservar su capital, sus fichas, conforme a las reglas tácticas del juego y a las necesidades de reproducción tanto del juego como de las apuestas. Sin embargo, también pueden intentar transformar, en parte o en su totalidad, las reglas inmanentes del juego” (Boudieu y Wacquant, 1995: 66). En el caso de la construcción del poder local en Cotopaxi se está intentando modificar las reglas del juego, a través del proceso participativo. Sin embargo, en muchas ocasiones es necesario recurrir a las viejas reglas para no perder las apuestas.

### **5.3. El desafío de la institucionalidad**

El proceso participativo de Cotopaxi ha venido acompañado de la creación de nuevas institucionalidades: El Comité de Gestión, el Comité de Seguimiento a los acuerdos de la convención ambiental y las mesas de trabajo ambientales. Pese a los esfuerzos realizados por varias instituciones y actores sociales, estos espacios aún no cuentan con un nivel de institucionalización que les permita generar un dinamismo propio.

El Comité de Gestión fue creado a partir del proceso de Planificación participativa y ha tenido distintos niveles de dinamismo de acuerdo a las coyunturas que ha vivido. Al inicio de la gestión era el espacio en el que se tomaban las decisiones fundamentales relacionadas con el nuevo proceso de gestión. Sin embargo, conforme avanzó el proceso de planificación participativa, el equipo externo de la provincia asumió para sí mismo este rol, convocando a reuniones “ñukanchikpura” (entre nosotros) cuando se trataba de cuestionar aspectos relacionados con las orientaciones políticas del proceso. Cabe señalar que el equipo de apoyo externo en un inicio estaba conformado por líderes indígenas reconocidos en la provincia y que son parte del MICC. Su fuerte filiación con el movimiento daba lugar a que en momentos difíciles, el equipo de apoyo externo asuma en coordinación con el MICC un rol político, muy necesario, para orientar la gestión provincial, dejando de lado el rol del Comité de Gestión, que al ser un espacio más plural generaba desconfianza por parte del movimiento. Bajo el lema de “la ropa sucia se lava en casa” el Comité de Gestión fue perdiendo el rol de orientador del proceso.

El equipo de apoyo externo generó resistencias al interior del cuerpo de Consejeros y el Plan de Desarrollo pasó a ser visto como lo que hacen “los indios”.

Una vez concluido el proceso de planificación participativa el equipo externo se desestructuró porque sus integrantes por mandato del movimiento pasaron a ocupar dignidades de gran importancia para la organización (una diputación provincial y la dirección nacional de un proyecto financiado por la Unión Europea).

Se conformó un nuevo equipo de apoyo externo que ha cumplido un rol técnico importante pero no ha sido capaz de dar continuidad al rol político desempeñado por el equipo externo que le precedió. Sin embargo, goza de mayor reconocimiento por parte de la institucionalidad del Consejo Provincial (Consejeros y funcionarios) y ha logrado incorporar institucionalmente al Consejo Provincial en el proceso de difusión e implementación del Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi.

A partir del segundo momento del proceso (la implementación del Plan) el Comité de Gestión ha jugado un rol operativo y ha logrado reunirse periódicamente. Sin embargo, la participación de los Consejeros de oposición se ha perdido junto con el peso político que tenía inicialmente esta instancia.

Durante el proceso preparatorio de la Convención Ambiental se constituyeron mesas de trabajo por entradas temáticas (legislación ambiental, agua, suelos, páramos y calidad ambiental). La gran mayoría de estas mesas están conformadas primordialmente por instituciones gubernamentales y no gubernamentales, excepto la mesa de páramos en la que la participación del MICC ha sido decisiva. Los equipos de trabajo se constituyeron con altas expectativas sobre la posibilidad de generar políticas ambientales para la provincia, expectativas que tuvieron su punto máximo en marzo del 2003, cuando se realiza la Convención Ambiental. Pese a los desniveles existentes entre las distintas mesas, en todas las áreas temáticas se generaron acuerdos que es necesario llevarlos a la práctica.

Una vez realizada la convención ambiental se conformó un Comité de Seguimiento a los acuerdos cuyo nivel de funcionamiento todavía es incipiente. El dinamismo de las mesas de trabajo a futuro dependerá en gran medida del rol que pueda cumplir el Comité de seguimiento a los acuerdos de la Convención Ambiental. El trabajo del Comité en el último año se ha centrado en la promulgación de la ordenanza ambiental de Cotopaxi que recoge los planteamientos de la Convención.

Pese a que el proceso de la Convención fue aprobado por unanimidad en el seno del Consejo Provincial, ha habido dificultades para que el Consejo apruebe la ordenanza ambiental. El principal argumento por parte de los Consejeros es que requieren asesoramiento, pues muchos de los temas planteados por la ordenanza les son ajenos; lo que ha supuesto un fuerte proceso de capacitación al cuerpo colegiado sobre los temas ambientales.

Otra dificultad vivida por el Comité de Seguimiento a los acuerdos de la Convención Ambiental es la diversidad de expectativas y planteamientos de sus miembros. Al interior del Comité existen posiciones que instrumentalizan el proceso, en términos de verlo como un campo para la generación de recursos hacia las instituciones miembros. Estos planteamientos conviven con visiones más procesuales que ven a la Convención como la posibilidad de plasmar el modelo participativo en un área concreta y generalmente olvidada en la gestión de los gobiernos seccionales.

En relación al proceso de reestructuración interna del Consejo Provincial se ha avanzado poco. Se ha logrado realizar un trabajo articulado entre el Equipo de Apoyo Externo, el Prefecto y los funcionarios provinciales. A nivel interno se ha asumido el Plan de Desarrollo y se ha logrado difundirlo. No obstante, a nivel directivo (Consejeros provinciales) todavía existen resistencias para plantear un desarrollo articulado e integral para la provincia. Muestra de ello es la forma de configurar el distributivo de obras, en la que los planteamientos del Plan son secundarios.

En varios momentos se discutió la posibilidad de crear una instancia amplia y permanente de participación ciudadana a escala provincial. De hecho el Prefecto convocó a una Asamblea Provincial en medio de la coyuntura de posible privatización de las Empresas Eléctricas y la Asamblea se pronunció en contra de la privatización de ELEPCO (Empresa Eléctrica de Cotopaxi). Sin embargo, esta Asamblea no fue pensada como un espacio permanente de participación ciudadana.

Frente a los incumplimientos por parte del Gobierno Nacional a los acuerdos firmados por el Presidente en la Sesión Solemne por el aniversario de la provincialización de Cotopaxi en abril del 2003, el Prefecto provincial convoca a fines del 2003 nuevamente a la Asamblea Provincial. Esta Asamblea está conformada por todas las autoridades actuales y anteriores de la provincia, de acuerdo a la Ley de Régimen Provincial. Se trata de un espacio reivindicativo tradicional. En este espacio el Prefecto logra una gama de alianzas con sectores políticos, empresariales y sociales de lo más diversos. En febrero del 2004 se inicia el Paro de Cotopaxi junto a las movilizaciones indígenas de todo el país que cuestionaban las políticas del gobierno nacional.

Más allá de las reivindicaciones coyunturales y de las exitosas alianzas logradas por el Prefecto, en Coto-paxi no ha sido posible impulsar un espacio permanente de participación ciudadana que oriente la gestión provincial. Desde el MICC existe un recelo muy fuerte a abrir este espacio debido a los temores que suscitan una posible pérdida de poder del MICC como espacio privilegiado de interlocución con el gobierno provincial.

Frente a la imposibilidad de contar con un espacio más amplio de participación ciudadana, el MICC ha asumido el rol de representación de los sectores sociales de la provincia, generando dificultades semejantes a las vividas por la indiferenciación del espacio político del organizativo. Quizá una de los mayores problemas en este sentido es la pérdida de autonomía del espacio organizativo. De hecho las autoridades electas inciden fuertemente en la toma de decisiones del movimiento e incluso ejercen la vocería del mismo. En el último Congreso del MICC, realizado en Sigchos en mayo del 2003, la injerencia de las autoridades en la conformación del nuevo Consejo de Gobierno fue evidente. Se trataba de conformar un Consejo de Gobierno a la medida de las autoridades, lo que ha debilitado enormemente las relaciones del MICC con las organizaciones nacionales y con sus propias bases. Si a ello se suma la arremetida del gobierno nacional de desarticular a las organizaciones indígenas a través de políticas clientelares, el panorama es desalentador. Sin embargo, el capital acumulado por el movimiento y sus reservas morales y programáticas están haciendo lo suyo para frenar estos intentos, como se ha evidenciado en las movilizaciones indígenas y sociales del mes de febrero de 2003.

#### **5.4. El desafío de la eficacia**

*En 1990, en las elecciones para el Congreso Brasileño, un obrero de Paraná al llegar a la urna, devolvió su papeleta electoral y dijo: "Renuncio a este supuesto derecho que es incapaz de liberarme del hambre" (Citado por Petras, 1998: 14, de Michael Stott, 1990: 8A).*

Al analizar las motivaciones de las poblaciones locales para involucrarse en procesos participativos, una de las constataciones que se evidencian es la necesidad de que estos procesos produzcan resultados concretos que repercutan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos. Como lo señaló un compañero del MICC en mayo del 2002, al realizar una evaluación del proceso de planificación participativa en la provincia: *"Todo esto es muy interesante compañeros, pero de la democracia no se come"*.

Sin embargo, es necesario indagar qué implica el mejoramiento de las condiciones de vida. Desde una visión integral, en ello confluyen cambios en las condiciones materiales de existencia con aquellos referidos al plano superestructural. "Desde esta perspectiva, los procesos de radicalización de la democracia, en sí mismos, generan cambios en las condiciones de vida, en el ámbito de la participación política y la construcción de sujetos sociales" (Cfr., Larrea, 2003: 5).

*"... la institucionalidad democrática brinda condiciones favorables para facilitar procesos de cambio social y mejoramiento de las condiciones de vida, como lo comprueban Amartya Sen y Jean Dreze (1989) en su estudio sobre el hambre y la acción pública. Ellos hacen un análisis de las principales hambrunas que ha sufrido la humanidad y llegan a la conclusión de que en ningún país con régimen democrático se ha experimentado hambrunas. De cierta manera y bajo ciertas condiciones, la democracia, al reconocer y estar constituida por el conflicto político, bloquea la posibilidad de que las diferencias de clase se traduzcan en desigualdades en la toma de decisiones, posibilitando una redistribución del poder social. Es necesario analizar cuáles son las características del sistema político que permiten llegar a estos fines y qué tipo de cambios requiere el régimen democrático para posibilitar la construcción de sujetos sociales generadores de cambios sociales significativos" (Larrea, 2003: 5).*

En Cotopaxi, el solo hecho de que los indígenas hayan accedido al gobierno local ha supuesto una serie de cambios en las relaciones sociales y de poder dentro de la provincia. Un espacio, como el Consejo Provincial, que anteriormente estaba vedado a las organizaciones, se ha transformado en un “gobierno de puertas abiertas a la población”. Esto se refleja también físicamente. Antes del 2000, existía una puerta siempre cerrada, que impedía la entrada de las personas al despacho de los Consejeros y del Prefecto. Lo primero que hizo la nueva autoridad indígena fue eliminar esta puerta. Ahora el Consejo Provincial está siempre lleno de campesinos, indígenas y pobladores. Frente a esta decisión, no faltaron las reacciones de la oposición que argumentaba que el Prefecto está transformando al Consejo Provincial en Casa Campesina.

No obstante, si analizamos el desafío de la eficacia es necesario indagar hasta qué punto la nueva gestión provincial ha propiciado la generación de relaciones de mayor justicia, y equidad. En este sentido es clave preguntarse ¿A quién sirve el nuevo gobierno local?, ¿Cuáles son sus apuestas fundamentales?, ¿Ha logrado convertirse en un articulador del desarrollo local?

Uno de los instrumentos de política que permite contestar de alguna manera estas preguntas es el distributivo de obras o proforma presupuestaria. La falta de experiencia de las nuevas autoridades en la gestión pública dio como consecuencia que el primer distributivo (para el año 2001) se realizara siguiendo la tradición. Los Consejeros antiguos lideraron el proceso dando poco margen a las nuevas autoridades de incidir en él. La forma tradicional de establecer el presupuesto era en base a “cuotas políticas”, cada Consejero hacía sus “pedidos” que eran plasmados en el distributivo, sin mayor discusión sobre la pertinencia e impacto de las obras planteadas, menos aún sobre la necesidad de apoyar propuestas articuladas de desarrollo provincial, desde una perspectiva estratégica de establecer prioridades y plasmarlas en programas y proyectos.

A fines del año 2001 se impulsa la propuesta de presupuestación participativa para el distributivo del 2002, si bien aún no se puede hablar de la construcción de un programa con prioridades claramente establecidas, existe un intento de generar mayor equidad en las asignaciones presupuestarias partiendo de una perspectiva territorial. Se realiza un cuadro de asignaciones por cantones considerando su población, sus niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas. En base a los primeros resultados del Plan de Desarrollo, se decide priorizar obras de vialidad para los cantones de la zona subtropical y obras de riego para los cantones del área andina.

Para el distributivo del 2003 se repite el ejercicio incorporando la presupuestación participativa en dos cantones (Saquisilí y Sigchos). Pese a los esfuerzos de incorporar a la población en las decisiones presupuestarias, los ejercicios realizados son aún incipientes. No se cuenta con las capacidades necesarias para llevar adelante un proceso de reflexión más profundo sobre las prioridades parroquiales y cantonales desde una perspectiva más integral del desarrollo. Existe la tendencia de realizar el mayor número de obras, aunque éstas sean poco significativas para el desarrollo local. El criterio que impera para medir la eficacia es el número de obras, sin considerar su pertinencia, ni su impacto.

Las grandes obras de vialidad y riego han sido objeto de negociación con el gobierno nacional y han quedado postergadas, pese a la fuerte presión ejercida desde la provincia hacia los ámbitos nacionales. De ahí que no se pueda hablar de impactos significativos en términos del mejoramiento de la calidad de vida de la población de Cotopaxi.

A nivel de generación de políticas públicas, los esfuerzos más significativos se han centrado en el tema ambiental, con los límites ya señalados en los acápite anteriores.

Las inversiones realizadas por parte del Consejo Provincial para impulsar los procesos de participación han sido mínimas, gran parte de estos procesos han sido financiados por instituciones externas debido por

un lado a los obstáculos jurídicos existentes en el país, (la legislación vigente no contempla este tipo de inversiones) y por otro a la tendencia a desvalorizar los posibles impactos de los procesos participativos bajo el discurso de que es más importante realizar inversiones en proyectos concretos que dirigirlas hacia procesos en los que no se tiene asegurado un resultado tangible. La tensión entre las necesidades inmediatas y el invertir recursos en procesos de largo plazo se convierte de esta manera en gravitante para la formulación de estrategias democratizadoras de desarrollo local.

De hecho, la participación implica un proceso de largo plazo que supone la construcción de sujetos sociales capaces de generar propuestas que puedan tener significado en el plano de lo concreto y que apunten a la construcción de una base programática y política de construcción de futuro.

En este marco, es necesario plantearse una estrategia de doble entrada, teniendo en cuenta el largo y el corto plazo. Es decir, generar paralelamente respuestas concretas a necesidades específicas, recoger las experiencias emblemáticas para que puedan servir de base para la implementación de políticas públicas de largo aliento, y trabajar con un horizonte de largo plazo que supone la construcción de sujetos sociales y de un proyecto político de carácter liberador.

## *Capítulo VI*

### *Conclusiones*

1. El proceso de democratización en la provincia de Cotopaxi tiene sus antecedentes en las luchas del movimiento indígena provincial y nacional. No se trata de un proceso que inicia en el 2000, sino que se nutre y es la expresión de la irrupción del movimiento indígena dentro de los escenarios nacional y locales como sujetos sociales que buscan constituirse en sujetos políticos. Las experiencias de gestión local en las prácticas concretas de los distintos procesos locales constituyen una de las vertientes a través de las cuales, el movimiento indígena apuesta a la construcción de planteamientos y estrategias programáticas en su afán de constituirse como sujeto político. Los desafíos, avances y limitaciones del proceso en Cotopaxi deben ser analizados en este marco.
2. El tejido social existente en la provincia, que se expresa en la fuerza del MICC, ha sido el puntal para la generación de una nueva propuesta de gestión provincial. Sin embargo, la relación entre este capital acumulado y los efectos concretos que puede generar hacia procesos de cambio social y mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos no es unidireccional, ni directo.

El mismo proceso de gestión provincial alternativa es un campo de lucha no solo hacia fuera, sino también hacia el interior del propio movimiento. En esta lucha permanente, el movimiento va construyendo sus propuestas, genera aprendizajes, avanza y retrocede, genera innovaciones y reproduce prácticas tradicionales, promueve alternativas de cambio y se repliega en prácticas que sirven a los intereses dominantes, participa en la institucionalidad pública e impulsa procesos de resistencia en un constante flujo y reflujo.

En el Movimiento Indígena de Cotopaxi se condensan, pues, simultáneamente la estrategia política de ingreso al sistema político y la estrategia opuesta de deslegitimación del mismo régimen. Es necesario recordar que en enero del 2000, el movimiento indígena llamó a desconocer a las autoridades electas y a destituir los tres poderes del estado. Participación electoral y movilización social. Ampliación de los cauces democráticos de la participación electoral y agudización del ataque frontal a un régimen desprestigiado. Crítica radical a la institucionalidad excluyente y parti-

cipación ordenada dentro de las reglas de juego del régimen institucional. Integrarse y contestar son elementos de la misma estrategia y de la misma comprensión de la situación política.

3. Las posibilidades de construcción de sujetos sociales y políticos son sumamente complejas en un contexto marcado por condiciones estructurales adversas como la exacerbada concentración de poder económico y político. La escala local ofrece posibilidades interesantes de construcción de sujetos y de generación de propuestas históricamente coherentes de cambio social. Sin embargo, también corre el riesgo de confinar a estas actorías emergentes a la propia escala local, reduciendo su campo de acción y limitando sus posibilidades de cambio, de reflexión crítica y autocrítica hacia contextos mayores. En el caso de Cotopaxi este riesgo se agudiza por la preminencia de una visión microlocal y absolutamente autocentrada por parte del MICC. Esta visión ha dificultado la generación de articulaciones coherentes con la escala nacional.

A nivel interno, las dificultades arriba señaladas, no han permitido la construcción de nuevas actorías sociales y políticas en la provincia. El confinamiento de la palabra, la representación y la dinámica provincial por parte del MICC refleja una cultura política particular fruto de un proceso de exclusión de varios siglos. De ahí que las posibilidades de generación de alianzas dentro de la provincia sean muy bajas. El MICC reclama para sí mismo toda representatividad social en la provincia. De hecho es el sujeto social de mayor representación en Cotopaxi, sin embargo, su palabra no necesariamente expresa la voz de otras poblaciones también relegadas y excluidas. Más allá de la adscripción étnica, es necesario trabajar en la construcción de un programa político contrahegemónico aglutinante en el que confluyan los diversos sectores subalternos; plantear una estrategia para incorporar y movilizar a los actores potencialmente afines, superando el temor por parte del movimiento indígena a perder el liderazgo.

Sin embargo, en el momento de acceder al gobierno provincial, el MICC se ve avocado, a través de su Prefecto a impulsar un discurso inclusivo. Es común escuchar al Prefecto que él gobierna para toda la población de la provincia y no solamente para los indígenas. Esta afirmación está signada por el conflicto étnico de larga data en el país. Cabría preguntarse si un gobierno supuestamente inscrito en el proceso de construcción contrahegemónico puede gobernar para todos/as. El discurso inclusivo no toma en cuenta los conflictos sociales y la lucha de clases, lo que también se refleja en una gestión provincial que no ha logrado invertir las prioridades, afirmando los intereses de las clases populares y poniendo al Estado al servicio de aquellas. El acceso indígena al gobierno provincial da cuenta de un cambio en las relaciones de poder dentro de la provincia, pero aún no se puede hablar de un cambio en las estructuras de poder.

4. Si bien las posibilidades de generar alianzas y construir nuevas actorías sociales en la provincia han sido débiles, para el MICC la participación directa en la toma de decisiones sobre la gestión pública ha permitido configurar un "discurso de verdad" gracias al cual las organizaciones indígenas y campesinas han incursionado en la disputa del poder. El discurso y las prácticas de participación directa pasan a ser de este modo un capital con el que se cuenta en la confrontación política.

En el marco de una concepción de la sociedad como un espacio de confrontación de intereses, y por consiguiente de lucha de poder marcada por el conflicto permanente, la democracia participativa, tiene el mérito de ofrecer posibilidades para la visibilización de estos conflictos y permitir que a través de la deliberación y la confrontación entre contrarios se genere un proceso de toma de decisiones a favor de las grandes mayorías.

El hecho de que representantes del movimiento sean autoridades de toda la provincia, en un con-

texto de alta discriminación étnica, ha permitido no solo evidenciar la presencia de una población indígena y campesina significativa en la provincia, sino también su peso político, su capacidad para expresar una voz, otrora no escuchada, unos planteamientos distintos y una cultura también diferente. Cultura que empieza a ser visibilizada hacia muchos sectores que pretendieron desconocerla por siglos.

## **Capítulo VII**

### **Bibliografía**

Amadeo, Javier y Morresi, Sergio 2003

“Republicanism and marxism”, Borón, Atilio (Comp.), Filosofía Política Contemporánea: Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía, Buenos Aires: CLACSO.

Bebbington, Anthony, y Perrault, Thomas, 2001

“Vidas rurales y acceso a recursos naturales: El caso de Guamote”, en: Bebbington, Anthony y Torres, Víctor Hugo (ed.), Capital social en los Andes, Quito: Abya Yala, Comunidec.

Bonilla, Adrián, s/f.

“Ecuador”. En C. Arnson. The crisis of democratic governance in the Andes, Latin American Program.

Bonilla, Ángel y otros, 2003

Gestión Social de los Recursos Naturales, Módulo 5 del Eje de formación Desarrollo Local con énfasis en la gestión de los recursos naturales, Quito: CAMAREN – IEE (en imprenta).

Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc, 1995

Respuestas por una Antropología Reflexiva, Editorial Grijalbo, México.

CONAIE-RIAD-IULA, 1995

Descentralización, gobiernos locales y participación de las organizaciones campesinas e indígenas, Quito: RIAD.

Dávila, Mónica y otros, 2003

“Desarrollo local, democracia y construcción de sujetos sociales”, Quito: monografía presentada en el curso de especialización superior Desarrollo y Gestión Local, UASB, Centro de Investigaciones CIUDAD, mimeo.

Eguiguren, Amparo, 1995

La Teoría de la Práctica Aplicada a la Interpretación del Desarrollo Rural. El Caso de la Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi, FLACSO, Tesis de Maestría, 1995.

Foucault, Michel, 1979

Microfísica del Poder, Ediciones de La Piqueta, Madrid.

Gret, Marion e Ives Sintomer, 2002.

Porto Alegre: Los desafíos de la democracia participativa, Quito: Abya Yala, Centro de Investigaciones CIUDAD.

Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi, 2002

Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi, Cotopaxi, HCPC, MICC, APN, IEE, CONAIE, Cruz Roja Suiza, FÜNDEAL, Heifer Ecuador, Plan Internacional, PRODEPINE, SWISSAID.

Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi, 2003

Cotopaxi en Minga, Cotopaxi, HCPC, APN, CONCOPE, Heifer Ecuador, IEE, Instituto Superior Aeronáutico, Ministerio del Ambiente, Plan Internacional, SWISSAID.

Larrea, Ana María y Larrea, Fernando, 1999

"Participación ciudadana, relaciones interétnicas y construcción del poder local en Saquisilí", en: Hidalgo, Mauro y otros, Ciudadanías emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local, Quito: GDDL, RIAD, ABYA YALA, COMUNIDEC, TERRANUEVA, IEE, APN.

Larrea, Ana María y otros, 2000

"Desarrollo local: Experiencias, tendencias y actores", Quito, mimeo.

Larrea, Ana María, 2002

"Gestión local alternativa en el Ecuador: Algunos elementos para un balance necesario", en: Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País, Memorias del Primer Congreso, Baños, 2001, Latacunga: MUUPP – Cotopaxi, MICC, IEE, APN.

Larrea, Ana María, 2003

"Democracia, participación y nuevas institucionalidades para el desarrollo local", en Bonilla, Ángel y otros, Gestión Social de los Recursos Naturales, Módulo 5 del Eje de formación Desarrollo Local con énfasis en la gestión de los recursos Naturales, Quito: CAMAREN – IEE (en imprenta).

Martínez, Luciano, 1996

"Organizaciones de Segundo Grado, Capital Social y Desarrollo Sostenible", en ICONOS No. 2, FLACSO, Quito.

Ortiz Crespo, Santiago, 1998

Participación Ciudadana. Análisis y propuestas para la reforma del Estado, Quito: ACJ / Universidad Andina Simón Bolívar.

Petras, James, 1998

América Latina: Pobreza de la democracia y democracia de la pobreza, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Ramón, Galo, 2003

"Estado, región y localidades en el Ecuador (1808 – 2001)" en Báez, Ospina y Ramón, Historia del Espacio en el Ecuador, Módulo 2 del Eje de formación Desarrollo Local con énfasis en la gestión de los recursos Naturales, Quito: CAMAREN – IEE (en imprenta).

Sen, Amartya y Dreze, Jean, 1989

Hunger and Public Action, Oxford: Clarendon Press.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE), Versión 3.0.

Touraine, Alain 2000

¿Qué es la democracia?, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Verdesoto Custode, Luis, 2000

El control social de la gestión pública, Quito: CEPLAES, Abya-Yala.

Villavicencio, Susana, 2003

"La (im) posible república". En Borón, Atilio (Comp.), Filosofía Política Contemporánea: Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía, Buenos Aires: CLACSO.