

ECUADOR **Debate 121**



Tendencias en la sociedad rural ecuatoriana

ABRIL | 2024

**Tendencias en la
sociedad rural ecuatoriana**

Comité Editorial

Alberto Acosta, José Laso Rivadeneira, Simón Espinoza, Fredy Rivera Vélez,
Marco Romero, Hernán Ibarra, Rafael Guerrero, Eduardo Gudynas

Directores

Francisco Rhon Dávila (1992-2022)

José Sánchez Parga (1982-1991)

Coordinadora/Editora

Lama Al Ibrahim

Asistente Editorial

Gabriel Giannone

ISSN: 2528-7761

ECUADOR DEBATE

Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Telf: 2522763 - 2523262

E-mail: revistaed@caapecuador.org

www.caapecuador.org/revista-ecuador-debate

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

Exterior: USD\$. 51.00

Ecuador: USD\$. 21.00

Ejemplar suelto exterior: USD\$. 17.00

Ejemplar suelto Ecuador: USD\$. 7.00

Portada y diagramación

David Paredes

Impresión

El Chasqui Ediciones

Ecuador Debate, es una revista especializada en ciencias sociales, fundada en 1982, que se publica de manera cuatrimestral por el Centro Andino de Acción Popular. Los artículos publicados son revisados y aprobados por los miembros del Comité Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de *Ecuador Debate*.

Se autoriza la reproducción total o parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente: © ECUADOR DEBATE. CAAP.

| ÍNDICE

NOTA DE LOS EDITORES 5

COYUNTURA

Ecuador 2024: narcotráfico y política
¿hasta dónde son sus nexos estructurales? 7-21

Julio Echeverría

Conflictividad socio-política 23-34

Noviembre 2023 - Febrero 2024

David Anchaluisa

TEMA CENTRAL

Presentación del Tema Central
Tendencias en la sociedad rural ecuatoriana 35-39

Lorena Toro Mayorga y Pablo Ospina Peralta

Preciada comida: el rol relacional de la yuca en el sustento
de poblaciones precarizadas en Ecuador 41-57

Cristina Vera Vega y Cristina Cielo

El rol de las ciudades pequeñas para la seguridad alimentaria 59-76

Grace Guerrero y René Larenas

Racismo institucional en la salud. Claves para pensar
la atención en salud desde la interculturalidad 77-102

Ana María de Veintimilla

Extractivismo y violencia en Esmeraldas, Ecuador Pablo Aníbal Minda Batallas	103-122
Factores determinantes de la gestión comunal del páramo de Quilloac en la provincia de Cañar Christian Camilo Bernal Conde	123-140
“Mandar obedeciendo”. El movimiento indígena de Cotopaxi en el gobierno provincial (2000-2022) Pablo Ospina Peralta	141-163

DEBATE AGRARIO

Tejido social, finanzas y organización campesina en la Costa Rafael Guerrero B.	165-176
---	---------

ANÁLISIS

<i>Pë'këya</i>: restitución del territorio ancestral de la nación Siekopai desde la memoria histórica y biocultural Catalina Campo Imbaquingo y Justino Piaguaje Lucitante	177-195
¿Por qué debe cumplirse la consulta popular sobre el Yasuní-ITT? Una estrategia para superar la crisis Carlos Larrea	197-219

RESEÑAS

La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina. Histórica, estructural, plural y relacional Sebastián Rodríguez y Emilia Silva	221-224
--	---------

“Mandar obedeciendo”. El movimiento indígena de Cotopaxi en el gobierno provincial (2000-2022)

Pablo Ospina Peralta*

Resumen

El propósito de este trabajo es ofrecer una valoración de la opinión de los habitantes y las organizaciones sociales e indígenas de la provincia de Cotopaxi, sobre el cumplimiento de uno de los ambiciosos objetivos que se plantearon las organizaciones indígenas al ocupar por primera vez el gobierno provincial en el año 2000: el de fomentar una auténtica participación y democratización de la gestión pública provincial. Los datos fueron recopilados entre febrero y mayo de 2022, el principal hallazgo es que tanto la planificación como la participación real en la toma de decisiones estratégicas, no se canalizan a través de las instancias *formales* previstas en el modelo de gestión participativo, sin embargo de lo cual existe una ampliación real de la coalición política que decide sobre el manejo de las políticas públicas provinciales. Eso significa objetivamente una democratización real, aunque hay señales de que lo conseguido hasta ahora se está volviendo insuficiente y se requiere un nuevo impulso y una ampliación mayor en el futuro inmediato.

Alcances

En mayo del año 2000, por primera vez en su historia, un comunero indígena proveniente de los páramos áridos y empobrecidos de la provincia llegaba a ser prefecto de Cotopaxi. Para el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) no se trataba solamente de una gigantesca victoria simbólica, ratificada cuando la administración de César Umajinga Guamán desmontó las rejas metálicas que protegían los locales del Consejo Provincial y abrió sus puertas a los visitantes. Sus objetivos eran muy ambiciosos: cambiar el modelo vertical de toma de decisiones de la institución, instaurar procesos participativos, favorecer no solamente a los habitantes urbanos de la provincia, sino a los rurales, no solo a los blanco-mestizos, sino a los indígenas, no solo a los lugares más poblados, sino a los más organizados.

* Docente del Área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar y militante de la Comisión de Vivencia, Fe y Política. Este trabajo contó con la asistencia de investigación de Ana Tulia Ospina.

Cambiar una administración monocultural marcada por el colonialismo interno, y orientarla hacia la interculturalidad, un diálogo fecundo e igualitario entre diversas tradiciones culturales, entre las civilizaciones indígenas y la sociedad dominante. Cambiar la orientación del servicio público, desde las obras físicas e infraestructura hacia las actividades económicas y productivas, la promoción cultural y la superación de la exclusión y la pobreza; propósitos ambiciosos que pervivieron durante la gestión pública posterior del Gobierno Provincial, prácticamente ininterrumpidamente, hasta la administración de Jorge Guamán Coronel en 2014-2022.

El propósito de este trabajo es ofrecer una valoración de la *opinión* de los habitantes de la provincia y de las organizaciones sociales e indígenas sobre el cumplimiento de uno de dichos objetivos: el de la participación y democratización de la gestión pública provincial. Es decir, la medida en que el *modelo de gestión participativo* del gobierno provincial de Cotopaxi ha cumplido los objetivos de *democratizar* auténticamente la toma de decisiones sobre las políticas públicas y la inversión provincial. Esa valoración, interna y externa, es decir, esa recopilación de opiniones de funcionarios y funcionarias de la institución y de líderes de opinión de la comunidad provincial se hizo de manera *cualitativa*. La *principal fuente de información* utilizada fue una serie de 65 entrevistas individuales a profundidad entre grupos indígenas, blanco mestizos, urbanos, rurales, organizados y no organizados (aunque de ellas, tres fueron entrevistas colectivas) realizadas entre febrero y mayo de 2022. Entre las 65 entrevistas, dieciocho fueron realizadas a mujeres, diecisiete a funcionarios del gobierno provincial (seis de los cuales eran exfuncionarios) y veinticuatro a indígenas. Veintinueve entrevistas fueron realizadas a personas de Latacunga, cinco de La Maná, dos de Pangua, doce de Pujilí, cinco de Salcedo, cinco de Saquisilí y siete de Sigchos. Suman cerca de mil páginas de testimonios transcritos.

En términos metodológicos, *no se trata de una encuesta* estadísticamente representativa, sino de la sistematización de opiniones de personas informadas sobre la gestión pública en la provincia. Obviamente, existen opiniones muy contrastantes sobre la acción de la Prefectura. Hay personas que piensan que la administración indígena de la Prefectura es un fracaso, gente que opina que es un éxito y gente que opina que hay aspectos rescatables y otros aspectos con grandes fallas. Ante semejante panorama, compete al autor realizar su propio balance en cada tema sobre los avances y dificultades en el cumplimiento de esos objetivos a partir de esas opiniones diversas. Además de las entrevistas, el estudio revisó varios documentos oficiales, los planes elaborados por las sucesivas admi-

nistraciones provinciales, información financiera, documentos de planificación, ordenanzas y utilizó también la bibliografía disponible sobre diferentes organizaciones indígenas, los pueblos indígenas y sobre la situación rural de la provincia. Complementariamente, el equipo investigador participó en talleres de rendición de cuentas y en un par de eventos organizados para entrega de obras de riego y para promoción de proyectos productivos y ambientales.

Resalta inmediatamente que un balance del proceso de democratización local tiene enorme relevancia para apreciar la trayectoria del movimiento indígena ecuatoriano. Veinte años es tiempo suficiente para evaluar el cumplimiento de objetivos ambiciosos. Solo a la luz de una multitud de balances semejantes, de nivel local y nacional será posible apreciar los logros y límites de la combinación de estrategias de transformación social en las que se embarcó el movimiento desde 1996. Combinar la movilización social en protestas y levantamientos con la acción institucional en gobiernos locales y en la política electoral no es fácil ni carece de profundas tensiones. Una tercera estrategia también existe y debe ser tomada en cuenta. Las bases indígenas organizadas practican la autogestión local a nivel comunitario, manejan sistemas de riego, obras de infraestructura, proyectos productivos y de comercialización. Solucionan problemas colectivamente sin esperar que el Estado o la beneficencia los resuelvan. Este trabajo, que se centra en una de las provincias más emblemáticas de esa combinación de estrategias políticas, aspira a contribuir modestamente a precisar algunos de los logros y clarificar algunas de las tensiones que semejante esfuerzo titánico demanda.

Desde 1996 hasta el presente, el movimiento político *Pachakutik* ha obtenido, en la provincia de Cotopaxi, al menos un diputado en cada elección parlamentaria hasta que perdió por primera vez en agosto de 2023. Desde el año 2000, ha ganado en *todas* las elecciones en las que se disputó la prefectura provincial de Cotopaxi y ha mantenido una importante presencia en cuanto a concejalías y juntas parroquiales desde 1998.¹ La hegemonía electoral de Pachakutik en la provincia de Cotopaxi dista de ser absoluta, ni siquiera en las zonas de mayoría indígena: nunca ha ganado las elecciones en la alcaldía de Pujilí, a pesar de haber mayoría indígena en ese cantón; varias veces perdió las elecciones en Saquisilí por diferencias internas en las candidaturas, han ganado algunas alcaldías en alianzas (como Sigchos) pero luego las han perdido.²

1 Un análisis electoral de la participación de Pachakutik en la provincia de Cotopaxi en 2013, donde se exponen algunos de estos antecedentes, en Sánchez Parga (2013).

2 Un interesante estudio de caso de Pujilí es la tesis de maestría de Humberto Padilla Allauca (2022).

Modelo de gestión

En esta sección explicamos en qué consiste el proyecto de un “modelo de gestión pública intercultural” que todas las administraciones de la provincia de Cotopaxi han enarbolado desde el año 2000, y que ha sido ratificado en las urnas por los electores de la provincia. En el año 2001, por primera vez en su historia, el Consejo Provincial elaboró un plan para orientar su gestión pública y promover el desarrollo económico y social de la provincia. Para discutirlo y aprobarlo, se construyó un proceso de deliberaciones y talleres temáticos en el que participaron cuatro mil personas, 38% de las cuales fueron mujeres (Larrea 2007, 175; 189). Su sentido y objetivos rezan así:

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 2004, 12).

Como vemos, la generación de un “nuevo modelo de gestión” figura de manera prominente en el enunciado del objetivo principal que orientó inicialmente la administración provincial dirigida por indígenas (Guamán Coronel 2021, ii). ¿En qué consiste este nuevo “modelo”? Así se explica oficialmente su sentido en el último Plan aprobado por el Gobierno Provincial:

El Modelo de Gestión enmarca los procedimientos y acciones para la eficiente implementación de la Propuesta del PDOT, a través de la estrategia de articulación y coordinación entre los diferentes actores público-privados en los distintos niveles de gobierno, se plantea también la Agenda regulatoria institucional, entendiéndose como tal la normativa interna requerida para la implementación del modelo territorial deseado, la matriz de articulación de los diferentes componentes del PDOT, la estrategia para la reducción progresiva de los factores de riesgo o su mitigación, mecanismos de participación ciudadana y finalmente las estrategias de seguimiento, evaluación, promoción y difusión del PDOT (GAD Cotopaxi 2021, iii).

Es decir, se trata de los procedimientos, reglas y mecanismos de implementación del Plan en el marco de la coordinación con los actores sociales e institucionales existentes. ¿Concretamente cuáles son estas reglas y procedimientos *participativos*? En el capítulo correspondiente (capítulo 3) se especifican, según programas temáticos (ambiente, producción, etc.), los convenios necesarios para

la implementación de cada uno de los objetivos estratégicos del Plan, entre ellos, una multitud de ministerios e instituciones públicas y privadas, entre los que figuran el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, la Secretaría de Derechos Humanos, los gobiernos municipales y parroquiales, organizaciones no gubernamentales, etc. Por “modelo de gestión” se entiende también el conjunto de ordenanzas y regulaciones necesarias para la implementación del Plan (GAD Cotopaxi 2021, 297-300). Se establecen también una serie de indicadores de cumplimiento de las metas y su aplicabilidad en el PDOT vigente entre 2018 y 2021 (313-15).

Los mecanismos previstos para la participación ciudadana en la planificación oficial (185-188) son la “Asamblea provincial de Participación Ciudadana y Control Social”; el “Consejo de Planificación”, donde participan tres delegados de la “Asamblea” y una serie de obligaciones generales de “rendición de cuentas”, que consiste básicamente en reuniones de presentación de información a la población sobre las actividades realizadas una vez al año. El mecanismo práctico de coordinación entre instituciones ha sido la instauración de “mesas” de trabajo temáticas donde participan organizaciones o instituciones que llevan a cabo actividades relacionadas con el tema del que se trate.

No interesa centrarse en la formalidad de las reuniones, asegurarnos que se realizaron todas las rendiciones de cuentas o revisar las actas de la Asamblea provincial de participación o el Consejo de Planificación para verificar que hubo reuniones. El propósito es señalar, a partir de la opinión de actores y observadores informados sobre el funcionamiento del Gobierno provincial, qué tanto se produjo *efectivamente* una *democratización* de la participación social en las decisiones. Nos enfocamos en el *impacto* de las intervenciones provinciales y no en el cumplimiento de actividades o metas, o en el funcionamiento de instancias particulares. Algunas veces recurrimos a documentos sobre el cumplimiento de actividades, pero nos interesan ante todo los *efectos* que esas actividades tienen sobre el fortalecimiento *efectivo* de la *capacidad de decisión* de los grupos más vulnerables de la Provincia.

La participación: formalidades

Una cosa es clara: la participación decisoria de las comunidades y la ciudadanía no se canaliza a través de las Asambleas Ciudadanas ni los Consejos de Planificación ni las instancias de rendición de cuentas previstas en las ordenanzas de participación ciudadana; es decir, no es el resultado del “nuevo modelo de gestión”

formalmente aprobado.³ Como vimos antes, el modelo de gestión formalmente aprobado establece que junto a una Asamblea provincial, habrá un Consejo de Planificación, una serie de “mesas de trabajo temáticas” dedicadas a la coordinación de tareas entre actores sociales e instituciones, y periodos para la “rendición de cuentas” en que las autoridades debatirán los resultados de la planificación con sus mandantes (GAD Cotopaxi 2018, 207). Todas las formalidades se han cumplido: se aprobó la reforma a la ordenanza de participación ciudadana prevista en los planes de 2014 y 2018, se hacen regularmente las reuniones anuales de rendición de cuentas y todos los talleres previstos para la planificación del presupuesto participativo.

Cumplir correctamente todas las obligaciones legales es necesario para cualquier gobierno local. Pero, según las entrevistas realizadas, es prácticamente unánime la opinión de que los organismos institucionales de participación ciudadana son *formales*; allí no se toman las decisiones sustantivas. Del número de personas entrevistadas ninguna mencionó a la Asamblea provincial de participación de Cotopaxi ni planteó que allí se expresara un debate o un espacio de deliberación ciudadana:

Yo formé parte hace unos años atrás, antes de que César Umajinga salga de la Prefectura, fui parte de la Asamblea Provincial, de Participación Ciudadana y Control Social (...) y ahí noté que el tema de la Jefatura de Participación de este Consejo de Planificación Interno era eminentemente formal. (...) Simplemente es para cumplir la norma que está escrita a través de estos instrumentos de participación ciudadana, y no como un instrumento democrático que realmente entienda la necesidad de que las personas, los ciudadanos puedan ejercer su legítimo derecho a la participación y a ser controladores sociales. Muy pocas reuniones del Consejo de Planificación (...). Fui ratificada nuevamente en la prefectura de Jorge Guamán (...) dentro de ese espacio, no tuve ni una sola reunión y nunca me convocaron a mí a ninguna reunión del Consejo de Planificación para establecer los presupuestos (Entrevista a Lucía, Pujilí, 14 de marzo de 2022).⁴

Pero tampoco es una instancia que se considere efectiva para conseguir las obras más anheladas, una vía principal, una vieja obra de riego, una prioridad parroquial largamente atesorada:

³ Es posible que la pandemia del Covid-19 haya influenciado para que la participación directa de las personas en instancias oficiales haya sido más difícil. Pero es claro que la pandemia no es la “causa” de su funcionamiento puramente formal. Contribuyó a una tendencia que ya existía previamente.

⁴ Usamos seudónimos para proteger la confidencialidad de las personas entrevistadas.

Pero la verdadera participación ya, crítica, en la que prioricen obras, prioricen proyectos, prioricen presupuesto, todavía no hay, o sea no. Por ejemplo, yo digo, aquí en Saquisilí mismo: nuestro Saquisilí no es tan grande, y la principal arteria vial es esta de aquí, no hay más, de ahí se desprende para todas las comunidades (...). Estamos en 20 años de administración indígena, el Municipio de Saquisilí lo asfaltó hasta la iglesia evangélica Nueva Jerusalem, pero el tiempo ha pasado y se ha deteriorado la vía. Con el prefecto Jorge Guamán, supuestamente ya hace dos años se iba a asfaltar la vía, pero hasta ahora no hacen; entonces ahí ¿cómo entiendo yo? No es ni demasiado inmenso Saquisilí como para decir es que estoy atendiendo acá y por eso no hago este tramo (...). Entonces ahí ¿qué puedo pensar yo? De que no hay una verdadera participación. Sí, nosotros por ejemplo hemos estado peleando por esa vía, ya hace un mes, dos meses, en una reunión de la comunidad incluso mucha gente propuso hacer un plantón en la Prefectura por la vía, entonces no es que los dirigentes no hemos estado pendientes de esa vía, sí lo estamos, pero no sé si no habrá la voluntad política para hacer realidad el asfaltado de la vía (Entrevista a Eulalia, Saquisilí, 17 de marzo de 2022).

Lo del presupuesto participativo es un cumplir la normativa. Algo importante aquí es que la gente había solicitado la vía a Chilla San Antonio. Se hizo el estudio, ya que sin este no se lo podía hacer, que era la contraparte. Hicimos el estudio. Me indicaron que hay otras obras a medio hacer. En las comunidades, en Manchacazo se cerró la Escuela, en Chilla San Antonio, se cerró, en Chilla Chico, todos sus estudiantes están aquí [en el centro poblado]. Es una de las vías principales que comunica al cantón Saquisilí y es muy angosta. Es una prioridad y no ha sido considerada. Es una de las cosas más importantes que pudo hacer y no se hizo (Entrevista a Estela, Saquisilí, 28 de marzo de 2022).

Algunos testimonios sugieren que por un periodo, durante la prefectura de César Umajinga, existían algunas instancias más efectivas de rendición de cuentas:

A ver, yo recuerdo en la época que estaba César Umajinga, se realizaba permanentemente procesos de evaluación, eso ya no se hace (...). El Movimiento Indígena convocaba a un proceso de evaluación de autoridades, entonces tenía que asistir el Prefecto, con sus directores, etcétera, y ahí se iba analizando todos los aspectos a ver si están funcionando, si no están funcionando, si están cumpliendo o no están cumpliendo, me parece que antes era mucho más estricto el tema, que había un mayor interés también de las autoridades de cumplir (Entrevista a Darío, La Maná, 10 de mayo de 2022).

Para varios entrevistados el ejemplo de Tungurahua es un recordatorio de que no es imposible, no es utópico, hacer funcionar instancias eficientes de participación, decisión y planificación común. Pero en Cotopaxi no se han hecho:

No hay una red provincial como la tiene Tungurahua, en donde haya coordinación inclusive con los diferentes niveles de gobierno para que se sume discursos y no comitan. Hay la presión de las comunidades que siempre vienen y dicen, ‘sólo necesitamos que cruce esta quebrada, nos falta este tramito, este puentecito’. Una vez que esté hecho el puente, vendrá el otro dirigente a decir, ‘es que el puente no sirve de nada porque ahora hay que asfaltar esta vía, veinte kilómetros, es que faltan las cunetas, remendando, remendando, remendando...’ (...) Jorge Guamán vas a estar de Prefecto, y cuál es el espacio de los ciudadanos, y por qué no les das el espacio que se merecen, por qué se te ocurre a ti que la vía, no sé pues, de El Corazón hacia Ramón Campaña es la prioritaria, por qué no lo preguntas a la ciudadanía si es eso o si son puentes, o si son estructuras de riego o donde empezamos, porque la plata no alcanza para todo. Ninguna de las prioridades ha sido determinada por la gente. Entonces, es muy pobre eso. Probablemente, ya hubiéramos avanzado, creo yo que lo que pasa en Tungurahua se debe justamente a que han logrado hacer eso. Ellos tienen los tres parlamentos y tienen un frente unificado entre el Gobierno Central y creo que entre los cuatro niveles de gobierno y la ciudadanía (Entrevista a Miguel, Latacunga, 15 de marzo de 2022).

Hay dos casos de “mesas temáticas” que tienen un funcionamiento más regular, periódico y sustantivo. Una de ellas es la mesa de género y otra es la mesa de producción agropecuaria prevista en la Agenda Productiva de 2014 (GAD Cotopaxi 2014c, 69-71).

Funciona la mesa de desarrollo productivo; hay cuatro mesas, pero no se le da la fuerza necesaria. Hay en ellas un técnico del gobierno provincial, pero muchas veces depende solo de su interés y dinámica. Hay que poner plata para generar un proceso de consolidación de la información. Saber qué está generando cada institución (...). La de agua y medio ambiente. Llegamos, nos nombraron y hasta ahora no funciona. Hace dos años fuimos nombrados, a inicios del 2021 (Entrevista a Manuel, Saquisilí, 13 y 16 de abril de 2022).

La mesa agropecuaria que mejor funciona es de la caña, donde hay un esfuerzo particular de algunas ONG que animan su funcionamiento:

La mesa provincial de la caña es uno de los productos estratégicos. Hay mucha fuerza al acompañamiento de la caña. Un 70% del procesamiento va al alcohol y el resto a la panela. Pero la pandemia cortó la viada. Hasta ese momento tuvimos un plan estratégico de la mesa, con acompañamiento y formación y sistematización de la experiencia, incluso nuevos espacios de comercialización. Formaban parte los productores que procesan alcohol y la panela, el FEPP, Maquita, FUNHABIT; la organización Flor de Caña, es la más fuerte (...). Pero no tiene equipo especializado en caña, el acompañamiento es (...) muy burocrático. (...) Nos ha tocado hacer reuniones paralelas (Entrevista a Vladimir, Latacunga, 12 de abril de 2022).

La conclusión no es difícil de hacer: allí donde los principales actores sociales son las ONG, las mesas, como la de género o la de la caña, tienen más oportunidades de funcionar operativamente. Incluso, a veces, sosteniéndolas desde fuera de la institucionalidad pública, por el interés y el esfuerzo de los actores. La participación de las ONG no es fortuita. Hay que explicarla.

¿Qué pasó con la institucionalidad de la participación ciudadana en Cotopaxi? Desde un inicio, ya en la prefectura del año 2000, la democratización a través de la participación ciudadana estuvo mencionada en la agenda del gobierno de la provincia.⁵ De hecho, los estudios disponibles sobre los primeros años de la planificación participativa y de las instancias de participación social, sugieren que se buscó crear instancias de participación y debate político, pero fueron abandonados paulatinamente:

En el año 2000, se crea el Comité de Gestión con el fin de orientar el proceso, fijando las políticas generales para su implementación [del Plan]. El Comité de Gestión está presidido por el Prefecto y cuenta con 3 delegados del Consejo Provincial (dos Consejeros y el Director de Planificación), 3 delegados del MICCC, un representante de los Municipios, 2 delegados de las Juntas Parroquiales y 2 delegadas de las ONG. 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 (Larrea 2007, 176).

Estas instancias no se institucionalizaron y dejaron de funcionar en los siguientes dos años:

...al ser un espacio más plural, [el Comité de Gestión] generaba desconfianza por parte del movimiento [indígena]. Bajo el lema de ‘la ropa sucia se lava en casa’ el Comité de Gestión fue perdiendo el rol de orientador del proceso (Larrea 2007, 193).

El mayor logro de todo este período fue la planificación participativa y la elaboración del primer plan provincial de la historia de Cotopaxi en 2001, a pesar de cierta oposición inicial entre los funcionarios del Consejo Provincial y en los partidos de oposición, que lo consideraron un plan “de los indios para los indios” (Larrea 2007, 181).⁶ La frustración de muchos participantes (incluido el

⁵ Ver, por ejemplo, la línea estratégica de “participación ciudadana para ejercer el control y vigilancia que garanticen presupuesto para la educación desde el Estado” (HCPC 2004, 80).

⁶ “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” (Larrea 2007, 190).

prefecto al momento de hacer la investigación, Jorge Guamán, que fue parte del equipo técnico de ese primer Plan) fue que esos documentos resultaron ser libros interesantes que jamás orientaron las prioridades prácticas en la gestión pública.

¿Para qué son los Planes de Desarrollo? Ahora quisiéramos preguntar a ver cuánto por ciento avanzaron los planes de desarrollo cantonal, provincial, y veamos con plan de desarrollo parroquial y con el presupuesto anual o el POA qué hacen, ¿cuál se ha logrado? ¿qué se ha bajado de este problema? ¿qué canalizaron con estos problemas? (Entrevista a Tomás, Latacunga, 30 de marzo de 2022).

Volveremos sobre este tema, porque la administración de Jorge Guamán es unánimemente considerada como más respetuosa de los documentos de planificación, que han adquirido un peso mayor en la orientación práctica de la gestión pública. Resta, no obstante, que el proceso de democratización real, la rendición de cuentas y la influencia en la toma de decisiones recae en las organizaciones realmente existentes y no en las instancias formales de participación ciudadana previstas en las ordenanzas oficiales actualizadas en 2014 y 2020 (GAD Cotopaxi 2014a; 2014b; 2020). Es claro que este problema viene desde el primer gobierno provincial indígena:

Más allá de las reivindicaciones coyunturales y de las exitosas alianzas logradas por el prefecto, en Cotopaxi no ha sido posible impulsar un espacio permanente de participación ciudadana que oriente la gestión provincial (...). Frente a la imposibilidad de contar con un espacio más amplio de participación ciudadana, el MICC ha asumido el rol de representación de los sectores sociales de la provincia (Larrea 2007, 195).

Semejante conclusión, escrita hacia el final de la primera administración de César Umajinga, vale para los veinte años de gobierno indígena en la provincia.

Democratización: realidades del poder

El hecho de que los mecanismos formales de participación ciudadana como los presupuestos participativos, la Asamblea Provincial de Participación o el Consejo de Planificación no sean considerados por los actores entrevistados como significativos, ¿significa que no hubo *democratización*? Si por democratización entendemos la ampliación de los grupos que participan en la coalición de gobierno de la provincia y que se sienten representados por el Gobierno Provincial, entonces, las entrevistas nos permiten concluir que hubo una democratización *real*, aunque no haya tomado el camino de los mecanismos formales institui-

dos teóricamente para canalizar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Las élites económicas y raciales de la provincia ya no gobiernan la prefectura. Se trata de una constatación ratificada prácticamente en todas las entrevistas. Desde el punto de vista de la coalición gobernante, los últimos veinte años han significado una auténtica irrupción de grupos históricamente excluidos, empobrecidos y discriminados.

Es casi imposible sobrevalorar la importancia simbólica de la victoria electoral del año 2000; su carga de orgullo, su perfil de reivindicación moral y su enorme impacto sobre el respeto y la autoestima de los pueblos indígenas. Por primera vez en siglos un dirigente de las organizaciones de Zumbahua se convirtió en la máxima autoridad electa de la provincia:

Fue un cambio histórico. Era hacer historia después de 200 años de gobierno en manos de personas o de un grupo minúsculo del poder económico. Una persona con la identidad indígena, excluida durante siglos en el páramo, que llega al gobierno a través de la fuerza organizativa. No solo para los indígenas. Fue un hito (...). Un compañero nuestro asumía la conducción. Todos nuestros sueños y esperanzas podían cumplirse: cristalizar nuestro proyecto, un proyecto político, las propuestas que habíamos planteado. El nuevo prefecto asumía y llevaba estas propuestas (...). Rompimos estigmas. 'Que no podían'. Pudimos. A través de César rompimos el paradigma de que debían gobernar toda la vida. Todo es posible (...). Yo tenía menos de 30 años. Era un orgullo ver a un indígena con su poncho. Te golpeaba. En la mitad de los militares, en los desfiles cívicos. Lloré de la emoción (Entrevista a Fernando, Latacunga, 3 de mayo de 2022).

César Umajinga Guamán fue reelecto dos veces, en 2004 y 2009; luego ganó las elecciones Jorge Guamán Coronel, en 2014 y nuevamente en 2019. Por lo tanto, el impacto social y psicológico de la victoria no derivó solo de *llegar* a la prefectura, sino de *ejercer* el gobierno provincial lo suficientemente bien como para ser ratificados una y otra vez por las mayorías de la provincia en elecciones abiertas.

Dos factores se adjudicaron en su momento para este abandono de las instancias amplias de participación sustantiva (sustantiva, es decir, de *efectiva decisión* sobre las grandes orientaciones de la gestión pública). En primer lugar, el hecho de que las demandas sociales mismas, desde las propias bases, están centradas en obras concretas, en pedidos particulares, en necesidades muy específicas. Se prestan al clientelismo. El espacio de negociación de auténticas prioridades sociales se pierde en estas instancias de amplia participación social. Al llegar a la prefectura, César Umajinga recibió 1.800 solicitudes de obras provenientes de organizaciones comunitarias (Larrea 2007, 180). Inicialmente decidió no recibir más

solicitudes de obras sino hacer una priorización parroquial entre Juntas Parroquiales y Organizaciones de Segundo Grado (OSG). Se sistematizaron talleres parroquiales y se hicieron talleres cantonales, lo que concluyó en una presupuestación participativa a fines de 2001. Pero no se encontró modo de consolidar una visión de conjunto:

Son las demandas de las parroquias las que imperan y la necesidad del Prefecto y del MICC de afianzar las relaciones con las organizaciones de base. En el caso de la presupuestación participativa a escala cantonal priman además las relaciones de los alcaldes con sus bases sociales. Las lealtades primordiales pesan más que la necesidad de generar propuestas integrales de desarrollo local. Esto se evidencia en el distributivo de obras para la provincia, donde no existen grandes inversiones, sino más bien una cantidad de pequeñas obras con el afán de satisfacer al mayor número de pobladores/as (Larrea 2007, 185).

Todavía hoy, veinte años después, las urgencias micro-locales priman en las demandas de la base:

Estos presupuestos participativos se han convertido en una mera formalidad, y no solamente al nivel del gobierno provincial, nosotros aquí en el gobierno parroquial hacemos lo mismo; primero porque los recursos son bastante escasos, y segundo, porque lo que está planificado desde que somos candidatos, presentamos nuestro plan de trabajo ante el Consejo Nacional Electoral, y luego cuando se hace las actualizaciones de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, ya está casi todo definido. Entonces ¿qué pasa? Que cuando nosotros invitamos a los presupuestos participativos, nuestros dirigentes de las comunidades, de las instituciones, de los barrios, interpretan que va a haber como una especie de reparto de recursos, cosa que no es así, entonces vienen a las asambleas y presentan un petitorio de requerimientos que de eso no se ha cumplido creo que ni el 1% (...). Entonces, todos esos procesos, al menos aquí, no funcionan, muy poca gente viene, si vienen unas cinco o seis personas cuando se convoca es... y no es por falta de convocatoria, es simplemente porque a mucha gente no le interesa. Aquí se ha convocado, pero a mucha gente no le interesa. No le interesa porque viene a ser una especie de pérdida de tiempo (Entrevista a Darío, La Maná, 10 de mayo de 2022).

Ante semejante panorama, el propio prefecto de la provincia, prefiere la relación directa y cara a cara con las organizaciones de base, con las familias, que con los representantes:

Para no generar más conflicto con las organizaciones y sus dirigentes, yo casi vivo en los territorios. Estoy con la gente. Saben los de las OSG. Saben cuándo va a llegar la obra de ellos. En qué trimestre o semestre. Reconozco; no digo que garantizo toda la participación. ¿En qué tiempo hacerlo? Pero sí garantizo en el territorio, no descuido el territorio. Para mi modo de ver, es más rico trabajar con la OSG que con la organización provincial. Puede ser valioso, lo reconozco, es cuestionable lo que digo. Porque transferir la información es un derecho de la gente, pero en el territorio. No es un rompimiento (...). En mi período, quizá hemos tenido unos diez eventos para conversar de las obras, para debatir. Puedo ir a Mulalillo, a Juigua. Si vas ahí: aquí estaba el prefecto. En algunos lugares me cuestionan fuerte, duro. Aprendo mucho del territorio. Sin desconocer a los compañeros representantes. Antes que tener en el MICC cincuenta gentes para una asamblea al año. Yo, semanalmente, pasé con 800 personas. Tomé apuntes, dejé grabaciones. Es más rico; aprendo de ellos y me cuestionan (Entrevista a Jorge Guamán, Latacunga, 5 de mayo de 2022).

Es verdad que la modalidad de estar constantemente en el territorio, hablando con la gente, discutiendo las obras, las prioridades, ofreciendo la oportunidad de acceder directamente a la cabeza de la institución provincial, es valiosa y contribuye a la cercanía democrática entre la gente y sus autoridades. No es alguien lejano, distante, recubierto de la “majestad” del poder. Pero el método tiene un grave inconveniente: con la gente en el territorio se discute la obra o las obras del territorio específico, ¿quién se ocupa del proyecto político para el conjunto de la provincia?, ¿con quién se discute y cómo se deciden las prioridades *entre distintas* obras, así como la distribución de las obras *entre* los muy diversos territorios? Si no hay momentos e instancias donde se debatan *esas* decisiones globales, de carácter provincial, resulta que las comunidades conocen solo lo que les atañe particularmente y no encuentran la oportunidad de tener una *corresponsabilidad* en el proceso de transformación territorial de la provincia. Las decisiones estratégicas quedan en manos del buen criterio de los asesores, los técnicos y la autoridad provincial.

Ninguna de las personas entrevistadas mencionó haber participado en ningún taller donde se haya decidido (o siquiera discutido) qué obra debía hacerse primero, cuál debía venir después, qué inversiones viales se hacen en un sector y allí donde no se hacen cómo se pueden compensar con otras obras de riego o intervenciones de fomento productivo. Varios mencionaron haber participado en talleres de priorización parroquial, donde cada parroquia dice cuál es la obra principal que quiere ver realizada, pero jamás mencionaron ninguna reunión de debate para ver en qué lugar de prioridad quedó su obra parroquial en la provincia, luego de revisar el listado de las treinta y tres parroquias existentes y sus prioridades locales.

Quedó la frustración: ‘pedimos, pero no tuvimos resultados’. Solo queda la tarea de pedir directamente, una y otra vez, por años enteros, en una relación personal:

Realmente para comenzar la vía, porque son tres años y más, que para comenzar la vía, ahí nos venimos a presentarnos aquí porque nos invitaron, entonces dijimos al señor prefecto: ¿la obrita, habrá o no? Conversando, en el diálogo todo; entonces dice, “les vamos a ayudar”. Y las obras tiene que ir paso a paso, a paso [señala lentamente] (Entrevista a Víctor, Latacunga, 10 de marzo de 2022).

Un segundo factor que hizo fracasar las instancias amplias de participación social fue el temor del MICC a perder influencia y autoridad si se delegaba a estas Asambleas amplias la potestad de decidir sobre las orientaciones de la provincia y las prioridades de inversión. Abrir la participación social supone ceder poder político a instancias en las que el propio MICC o el movimiento indígena se puede encontrar relegado. En una evaluación que coordiné en 2005 sobre los procesos participativos en Cotacachi y Cotopaxi anoté:

Las organizaciones étnicas (la UNORCAC y el MICC) asisten usualmente a los talleres o Asambleas de debate amplio, pero sus representantes hablan muy poco. Se sienten fuera de lugar, en desventaja. Los actores urbanos, menos organizados, pero más hábiles en el discurso público, dominan el escenario. Los indígenas asisten, pero, salvo unas pocas excepciones, se mantienen en un silencioso segundo plano. Sus modos de actuar y de influenciar en las decisiones no dependen de la capacidad de hablar en público, en castellano y con argumentos bien ordenados. Tienen sus propios modos, pero que eluden parcialmente los espacios institucionalizados de participación que sus propios dirigentes contribuyeron a crear (Ospina 2006, 46).

Ahora bien. Hay que despejar un equívoco. Suponer que la “participación ciudadana” consiste en la realización de masivas asambleas donde participan todas las personas interesadas y se toman decisiones por consenso luego de una intensa deliberación abierta, en la que se puede hacer cualquier propuesta y presentar cualquier ocurrencia, es una ilusión. La participación social es un *mecanismo limitado* destinado a *augmentar el poder y la influencia* de una serie de *sectores organizados* cuyos delegados han hecho un proceso previo de definir prioridades y fijar orientaciones para la gestión pública.⁷ Las Asambleas, los Parlamentos o las

⁷ Todas las personas pueden opinar; pero para participar *en la toma de decisiones estratégicas* los participantes deben contar con la representatividad de un sector organizado. Y allí, los grupos blanco mestizos y urbanos, que tienen ventajas económicas y sociales históricas, en cuanto a organización carecen de estructuras permanentes: “La participación de personas que no están ligadas al proceso organizativo es

instancias de negociación como el Consejo de Planificación o el Comité de Gestión, solo funcionan auténticamente allí donde sirven para expresar la *negociación real* de los intereses de *una nueva coalición de gobierno territorial* en el municipio o en la provincia. En tal contexto, ¿quién gobierna Cotopaxi?, ¿cuál es la coalición política que toma las decisiones, quién fija las prioridades y cómo lo hace?

Entre las personas entrevistadas de las organizaciones indígenas y de los sectores rurales de la provincia, se menciona constantemente que desde el año 2000 hay una mayor confianza para entrar en las oficinas del gobierno provincial "sin sombrero" y conversar con nuevos gobernantes a quienes consideran "uno más de nosotros".

Él conoce [se refiere a los prefectos indígenas en general] la vida de la comunidad, porque ha venido desde abajo a estar en esos espacios y conoce perfectamente la lucha de la vida de nuestras comunidades, y por ende, pues, el prefecto ha hecho mucha prioridad al sector rural de la provincia de Cotopaxi (Entrevista a Oscar, Latacunga, 10 de marzo de 2022).

Para varias personas rurales de las zonas blanco mestizas hay una preferencia más marcada por atender las necesidades y por dirigir las inversiones sobre todo hacia los indígenas:

Bueno, a nosotros para este lado, el señor César Umajinga a nuestro proyecto no nos ha ayudado nada; el señor Jorge Guamán, bueno, sí nos ha ayudado por lo menos con la primera etapa y así a otros barrios también sí ha ayudado ¿no? Así poco, poco, pero más él el trabajo que ha hecho es por el lado de él, por ejemplo, por allá Zumbahua, Guangaje (...) todo por allá ha hecho, por acá muy poco hay (Entrevista a Nina, Latacunga, 11 de abril de 2022).

Si hay alguna coalición nueva para el gobierno de la provincia desde el año 2000, ella permite, cuando menos, una confianza en aquellos sectores relegados que antes ni se atrevían a entrar a las oficinas:

La oligarquía, entre comillas, los de apellidos como dicen rimbombantes frente al indio, o al indígena, era un cambio radical. Fíjese que los mismos empleados y empleadas del gobierno provincial sufrieron un cambio: de tener un prefecto de esa naturaleza a tener un prefecto indígena, eso es un golpe, socialmente hablando, sociológicamente hablando o antropológicamente hablando, eso es un cambio brutal (Entrevista a Pedro, Latacunga, 12 de abril de 2022).

vedada dentro del movimiento bajo el argumento de la representación. La palabra de los individuos, por no representar a sectores organizados, pierde valor" (Larrea 2007, 186).

Mire, en lo teórico la verdad, o en el trato con el indígena, con el dirigente indígena sí es muy bueno; yo me voy un poquito más allá de decir bueno, o sea yo me refiero a que sí es muy bueno el trato, porque se puede conversar, porque se puede reunir, porque hay mayor facilidad para tratar, realizar un proyecto, se encuentra esa facilidad con el indígena, sí (Entrevista a Hernán, Salcedo, 23 de marzo de 2022).

El sentimiento que dejaron traslucir muchos habitantes rurales era que ahora había prefectos nacidos como ellos en la pobreza, que conocían el campo, la vida campesina, y que tenían una apertura, una cordialidad y una cercanía bastante bien valorada:

Cuando tenemos nuestras autoridades en la provincia y en el cantón, nos sentimos como que fuera nuestra casa, hablamos a nuestra lengua, y sentimos lo que decimos, y eso es importante, y por ende pues, nuestros compañeros pues se ven contentos cuando se tiene una autoridad propia. Pues, obviamente, no está direccionado solamente al sector indígena, pero también tanto al sector indígena como campesinos, como cholos, existe también en el campo, como en la ciudad también (Entrevista a Oscar, Latacunga, 10 de marzo de 2022).

Pregunta: A ver si entiendo bien. Lo que está diciendo es que en los Consejos Provinciales de antes de Umajinga no hacían caso a nadie, luego vino Umajinga y ya les hizo caso a los indígenas, solo a los indígenas, pero no a los campesinos, y ahora en esta prefectura de Jorge Guamán ya les han hecho caso a los campesinos. *Respuesta:* Exactamente. Ese tenemos un espacio bien ganado, eso le digo, tenemos presencia nosotros como sector rural campesino tenemos presencia en donde sea, por eso decía nosotros hemos puesto una voz bastante fuerte (Entrevista a Estefanía, Latacunga, 18 de marzo de 2022).

Así, pues, los dirigentes de base del MICC y otros sectores rurales empobrecidos se sienten con más confianza, menos relegados y más tomados en cuenta. En los casos más integrados al movimiento, sienten la prefectura como una conquista suya; propia. Un dirigente evangélico, sin simpatías especiales por el MICC lo explica así:

La gente está apropiada, dicen ‘esto es mío, es nuestro’. Independientemente de los líderes. Perder la prefectura sería perder el movimiento indígena. ‘Es nuestro poder, nuestra plataforma’. No hay vueltas. La gente se apropió. ‘Es nuestro. Mi hijo es mi hijo, no importa si es borracho’ (Entrevista a Estuardo, Saquisilí, 23 de marzo de 2022).

Un agudo conocedor de las comunidades indígenas del occidente de la provincia presenta esta misma tesis para explicar la persistencia organizativa, a pesar de los conflictos, de esta manera:

Sigo pensando que el poder es la comunidad indígena. Es ahí donde se decide. Puede ser manipulado por los dirigentes. Puede ser desviado, pero en el fondo, las decisiones toman las comunidades. Sigue pesando lo que deciden los adultos (...). La comunidad es la que sostiene. La presencia de indígenas en el gobierno, a distintos niveles, (...) es porque pertenecen a una comunidad. Sea la comunidad [Cabildo] o el *ayllu*. Aunque digan cualquier cosa, esa es su fuerza. Los evangélicos no tienen esa fuerza todavía. Quizá después. Sin lugar a dudas, es la comunidad (...). Esas dinámicas comunitarias son las que mantienen a los que están en los cargos; el manejo de recursos en las comunidades. De eso nace mucho optimismo y esperanza. Ojalá el Estado pueda incorporar estas dinámicas (Entrevista a Iván, Latacunga, 17 de marzo de 2022).

Se puede postular que los aliados iniciales de la Prefectura del MICC fueron un conjunto de ONG provinciales y nacionales, que respondieron a la oportunidad con una mezcla de entusiasmo y expectativas redobladas:⁸

César [Umajinga] llega apoyado por tanta gente del desarrollo. No hubo ONG que se ponga al margen de la posibilidad de que sea prefecto. El FEPP, CODESPA, SWISSAID, SEIC, CESA, todos estábamos con su propuesta, con su candidatura. ¿Cuáles eran las apuestas? Priorizar acciones dichas de viva voz por la gente. Se propuso el presupuesto participativo. Finalmente, hoy es política de Estado. Finalmente lo asume y lo asume bien. Cuando nos damos cuenta, las ONG, si ese planteamiento fue hecho oficial, era justo que apoyemos un plan de gobierno. Nos empezamos a reunir en el Plan Participativo de Desarrollo Local de Cotopaxi. Lo trabajamos con entusiasmo. Nadie que diga nada en contra. Todo era apoyo (Entrevista a Manuel, Saquisilí, 13 y 16 de abril de 2022).

Las dos Convenciones ambientales de la provincia de Cotopaxi, fueron realizadas en abril de 2003 y en junio de 2005, con apoyo y por iniciativa de las ONG, que precisamente ubicaban lo ambiental como una prioridad.

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 (Larrea 2007, 176).

La Ordenanza Ambiental que emergió de la primera Convención Ambiental de la provincia no solo se aprobó por unanimidad en mayo de 2005, sino que

⁸ “La apuesta al proceso participativo de Cotopaxi por parte de las ONG constituyó un respaldo estratégico para la aprobación del proyecto en el seno del Consejo Provincial, quien a su vez dio un aval político y comprometió recursos humanos y económicos para la iniciativa” (Larrea 2007, 175).

el candidato de la Izquierda Democrática en las elecciones de octubre de 2004 (era un exconsejero) incluyó la aprobación de la ordenanza entre sus promesas de campaña. Pero todas estas decisiones pronto cayeron en el olvido. En la II Convención se declaró prioritaria la descontaminación del río Cutuchi y la creación del Fondo Ambiental (GAD Cotopaxi 2005, 11), actividades que no se realizan hasta el día de hoy, diecisiete años después. Ocurre que el actor social que promovió la prioridad de la conservación ambiental, las ONG, aunque son un apoyo importante, en realidad carecen de poder real en la provincia. No son actores políticos autónomos y su participación en la coalición gobernante fue de corta duración: la imposibilidad de aplicar la planificación aprobada durante toda la administración de César Umajinga Guamán, las fue alejando.

César Umajinga era un poco... ¿qué sería? No planificado. Era bueno, sí, y para qué, bueno, si le pedías unos cien dólares de ayuda... 'toma hermano', para una fiesta... 'toma hermano'. La gente decía sí, sí es bueno este prefecto. Pero no estás cambiando... si venías acá a una comisión, 'vengan hermanos, arréglenme la mesa', en sesión a donde se deberían sentar los consejeros tenía que traer comida y daba a todos de comer. En cambio, Jorge Guamán no es así. Dice ven, yo no tengo, no he de poder, sí voy a hacer, voy a hacer. Entonces yo he visto así (Entrevista a Tomás, Latacunga, 30 de marzo de 2022).

Al final del día, no se ha producido una sustantiva ampliación de la coalición de gobierno hacia ningún actor organizado adicional. Las primeras candidatas para dicha ampliación serían las organizaciones de regantes; pero no ha ocurrido. Las organizaciones indígenas son la base social fundamental de la tarea de gobierno. Resta que es una democratización verdadera a favor de quienes siempre fueron tratados como náufragos para la toma de decisiones reales. Pero no es suficiente, por supuesto, ni eterno. Terminamos planteando algunos desafíos que emanan de esta evaluación del proceso de democratización.

Conclusiones

Cuando esta investigación terminaba se produjo la detención del prefecto en funciones de Cotopaxi, Jorge Guamán, acusado de corrupción. Aunque la investigación no ha terminado y el prefecto pudo afrontar las acusaciones en libertad e incluso ser candidato a alcalde de Latacunga, el efecto electoral inmediato fue duro. En las elecciones de febrero de 2023, Guamán no ganó la alcaldía, como esperaba, aunque el MICC volvió a ganar, por un margen estrechísimo, la Prefectura, en unas elecciones locales con cinco candidatos indígenas en competencia. En las elecciones anticipadas del 20 de agosto de 2023, el MICC perdió el puesto que había conservado en la Asamblea Nacional por primera vez en veinticinco años. Las divisiones y el desgranamiento de dirigentes indígenas que se apartan del movimiento para correr en elecciones por otros partidos se han multiplicado. Ambas tendencias deben ser explicadas en Cotopaxi para entender cómo interactúan y se compensan. Tanto las que empujan en la dirección de la deserción, la división y la fragmentación, como las que han permitido conservar por tanto tiempo una organización indígena capaz todavía de movilizarse poderosamente, como ocurrió en octubre de 2019 y en junio de 2022, cuando la participación de las bases del MICC fueron tan protagónicas en la protesta.⁹ Me centro aquí en las razones de la persistencia organizativa y electoral que se relacionan directamente con el esfuerzo de democratización llevado a cabo en la provincia desde el año 2000.

Los repetidos triunfos electorales de los últimos veinticinco años atestiguan que no solo ante sus bases organizadas, sino ante los electores dispersos y desorganizados, hay un aprecio suficiente por las obras conseguidas y la gestión realizada. Son reelegidos. Pero hay que reconocer también que, ante el abandono centenario de las zonas rurales, de las áreas indígenas, de las comarcas empobrecidas, la mayoría de electores es bastante modesta en sus aspiraciones: necesita ver obras, un camino, un asfaltado, un canal de riego. Ante la costumbre de no recibir nada, cuando reciben un algo, así sea después de años de peregrinajes en las oficinas públicas, de maltratos repetidos, de trámites interminables y constantemente reinventados que alargan las gestiones de manera injusta y cruel, la gente es agradecida. Está dispuesta siempre a entregar su trabajo, su tiempo, sus mingas, su esfuerzo colectivo y su sacrificio familiar para hacer que llegue el agüita, el camino, el proyecto productivo. Los criterios de valoración de una administración

⁹ He analizado estas tendencias en detalle en Pablo Ospina Peralta (2021; 2023).

pública, entonces, no son particularmente exigentes. Los gobiernos provinciales liderados por el MICC han superado con holgura esos criterios generosos. Incluso han alzado la vara de lo que es legítimo esperar. El grado de atención que se logró en las áreas rurales seguramente hará que cualquier otra autoridad del futuro sea medida con un rasero un poco más exigente.

Pero las aspiraciones iniciales que se fijó el gobierno de la provincia y que se establecieron en los planes de desarrollo provincial aprobados no eran tan modestas como las de sus bases electorales o incluso de sus bases organizadas. Había grandes expectativas. Cambiar la estructura de poder, otorgar autoridad a quienes habían sido excluidos, girar las inversiones hacia los más empobrecidos, transformar una economía al servicio del capital para convertirla en una economía al servicio de las personas, no solo de las más acomodadas, que importan en el mercado, sino de quienes no merecen el rótulo de “demanda solvente”. Eran objetivos más ambiciosos que la modesta generosidad de las bases. ¿Qué conclusiones podemos sacar respecto a la democratización?

Los gobiernos indígenas de la provincia se beneficiaron de una época de prosperidad económica marcada por el *boom* de los precios de las materias primas (2002-2014), donde los ingresos de los gobiernos locales aumentaron significativamente. La mejora en la planificación y la gestión en la última administración de Jorge Guamán Coronel (2014-2023) es reconocida por la mayoría de entrevistados. Pero tanto la planificación como la participación no se canalizan sustantivamente a través de las instancias previstas en el modelo de gestión participativo. Esas instancias funcionan y se reúnen, pero no son políticamente significativas.

El MICC ha sido la base social casi solitaria de la coalición de gobierno en estos más de veinte años de logros, fraccionamientos, realizaciones y aprendizajes. Ocasionalmente participaron las ONG, y siguen participando de manera intermitente, con mayor o menor entusiasmo. Pero no es suficiente. Un trabajo más sistemático en la consolidación de las juntas de regantes como actor social provincial, no solo como aliado local, es fundamental entre otras cosas para una política más consistente, sistemática y radical de transformaciones en el manejo del agua, su distribución equitativa y su conservación a largo plazo. Solo una coalición nueva, renovada, ampliada, podrá darle vida sustantiva a los espacios de participación y rendición de cuentas, como lugares de *auténtica negociación* de las decisiones estratégicas en la gestión pública provincial. Solo los grandes actores organizados pueden participar decisivamente en las grandes decisiones provinciales. Y hace falta tener más actores colectivos que puedan compararse al Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi.

Llama mucho la atención que, en el marco de esa agudización de los conflictos internos provocados por la participación electoral, no se hayan fortalecido propuestas para impulsar el Estado plurinacional, esto es, la fundación de circunscripciones territoriales indígenas donde la elección de las autoridades locales no se hiciera necesariamente mediante las “reglas” de las elecciones propias de la institucionalidad vigente. Esas elecciones podrían hacerse sobre la base de asambleas comunitarias sucesivas. Sobre todo, independientemente de la forma de su elección, permitiría adaptar las “competencias” de dichas circunscripciones a las necesidades y demandas de los pueblos indígenas, no solo riego y desarrollo económico, sino también educación y cultura, por ejemplo. Hubo dos intentos de constitución de circunscripciones de esta naturaleza en Tigua y Apahua, pero no prosperaron. Es claro que la zona donde mejor podría funcionar una iniciativa de este tipo es Saquisilí, donde hay mayoría indígena a nivel local, y una fuerte organización comunitaria y una OSG que agrupa no solo a las parroquias sino al municipio entero (las CTI, según la Constitución de 2008, deben coincidir con las circunscripciones parroquiales, municipales o provinciales).

Hay dos experiencias escritas en Tigua y Apahua. Está en la teoría. Tigua no pudo por la migración; el 98% de la población es migrante. Entonces, ¿para qué aplicas en el territorio si no vas a tener resultados? (...). No hay quien haga; se quedó internamente. Ni siquiera plantearon que el Gobierno Provincial reconozca las circunscripciones indígenas; incluso se podría dirigir un presupuesto para eso, entregar directamente para desarrollar su plan de trabajo comunitario. Apahua no se pudo porque salimos, salieron las dirigencias educadas, la comunidad quedó abandonada. Solo quedaron ahí los estatutos de la autonomía (...). Es una deuda para el movimiento indígena del país (...). Cargaremos la responsabilidad de no haber aplicado (Entrevista a Jorge Guamán, Latacunga, 5 de mayo de 2022).

Claro, claro, pero sería tal vez generar un modelo más comunitario, un modelo... ese creo que debe ser la lucha posterior ¿no? De verdad hemos descuidado, no solamente uno, sino todos hemos descuidado esa parte. Porque, claro, si es que pudiéramos hacer un modelo distinto, un modelo más comunitario, más equitativo, ojalá llegara a una igualdad, sería importante. A lo mejor mirando todo lo que estamos pasando, pueda que estos tiempos surja una cuestión de cómo se puede reemplazar a ese gobierno parroquial o a ese cantón para hacer la circunscripción territorial. Ese hay que trabajar, está descuidado (Entrevista a Ricardo, Latacunga, 4 de mayo de 2022).

¿Quién entiende eso? ¿Las OSG? ¿Las comunidades? No. Los indígenas están en otra lógica. Lo único que les interesa es la política; no hablan de derechos colectivos, ni de autonomía, sino solo de lo político. A mí me corresponde ser candidato; es lo que

estamos viviendo este rato: candidatos para todo. ¿Para qué pensar en las autonomías si puedo ganar y ser autoridad y ganar plata? (Entrevista a Fernando, Latacunga, 3 de mayo de 2022).

Los aprendizajes y las tensiones de dos décadas de experimentos de democratización a partir de las instituciones de gobierno que funcionan según las reglas de la democracia liberal, podrían servir para re-imaginar con mayor radicalidad las formas de participación comunitaria en circunscripciones indígenas. No sería un repliegue exclusivamente para los indígenas porque en esos territorios también hay población blanco-mestiza. En un país auténticamente intercultural se trata de que las poblaciones no indígenas, cuyos derechos culturales deben respetarse, como los de todas las minorías, también deban adaptarse a una institucionalidad democrática y comunitaria de raíz cultural indígena. La experimentación democrática podría escalar hacia el diseño de nuevas formas de rendición de cuentas, de toma de decisiones sobre presupuestos e inversiones, de selección de autoridades y en la definición de prioridades de políticas sociales y culturales. Las crisis abren oportunidades; la crisis de la coalición del gobierno indígena en Cotopaxi, luego de veinte años, es muy profunda. Quizá la oportunidad también pueda serlo.

Bibliografía

- GAD Cotopaxi, Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cotopaxi. 2005. "Cotopaxi en minga". *Periódico del Gobierno provincial de Cotopaxi*, I (5), julio.
- _____. 2014a. *Ordenanza derogatoria a la reforma a la ordenanza de creación y funcionamiento de la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cotopaxi*. Latacunga, junio.
- _____. 2014b. *Ordenanza de creación y funcionamiento de la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cotopaxi*. Latacunga, julio.
- _____. 2014c. *Agenda productiva provincial de Cotopaxi (APP)*. Latacunga: Dirección de Gestión Económica, Social y Agropecuaria (DIGESA) / GAD Cotopaxi.
- _____. 2018. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cotopaxi 2025*. Latacunga: GAD Cotopaxi. <https://n9.cl/6etmh4>.
- _____. 2020. *Ordenanza que regula el sistema de Participación Ciudadana y Control Social en la gobernanza territorial intercultural del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cotopaxi "Cotopaxi markapak jatun yuyari" "Consejo por el desarrollo de Cotopaxi"*. Latacunga, septiembre.
- _____. 2021. *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Cotopaxi 2021–2025*. Latacunga: GAD Cotopaxi. <https://n9.cl/07uh5>.

- Guamán Coronel, Jorge. 2021. “Presentación”. En *Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Cotopaxi 2021–2025*, editado por Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cotopaxi. Latacunga: GAD Cotopaxi.
- HCPC, Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi. 2004. [2002]. *Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi*. 2da edición. Latacunga: HCPC / MICC / APN / IEE / CONAIE / Cruz Roja / FUNDEAL / Heifer Ecuador / Plan / PRODEPINE / Swissaid / Ecociencia.
- Larrea, Ana María. 2007. “Los desafíos del proceso de democratización en Cotopaxi”. En *Cotopaxi: espacio social y cambio político*, editado por Angel Bonilla y Pablo Ospina. Quito: IEE / CAMAREN.
- Ospina Peralta, Pablo. 2021. “Movimiento indígena ecuatoriano: treinta años de crisis y recomposición (1990-2020)”. En *América Latina em debate: questões do tempo presente*, organizado por Erica Sarmiento y Rafael Araujo (171-187). Rio de Janeiro: Estudos americanos.
- _____. 2023. “No estaba muerta... Crisis y persistencia de la Conaie (1990-2022)”. En *Estallidos en los Andes. Ecuador-Perú*, editado por Franklin Ramírez, Alejandra Santillana y Homero Quiroz. Buenos Aires: CLACSO. *En prensa*.
- _____. (coord.) 2006. *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Padilla Allauca, Luis Humberto. 2022. *Relaciones interétnicas en el camino hacia la alcaldía del cantón Pujilí (2009-2019)*. [Tesis de maestría en Estudios Latinoamericanos] Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. <https://n9.cl/fsm1f>.
- Sánchez Parga, José. 2013. *Los indígenas y la política. Representación y participación electorales*. Ecuador, Quito: Abya-Yala/Universidad Politécnica Salesiana.