

Violeta Mosquera

Comunidad, Estado y subjetivación

La participación de mujeres indígenas en Ecuador



© 2018
FLACSO Ecuador
Editorial Abya Yala

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

Impreso en Ecuador, febrero de 2018
ISBN FLACSO: 978-9978-67-495-6
ISBN Abya Yala: 978-9942-09-501-5

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Editorial Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A UPS,
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 396 2800 Fax: (593-2) 250 6267
editorial@abyayala.org
www.abyayala.org

Mosquera, Violeta

Comunidad, Estado y subjetivación: la participación de
mujeres indígenas en Ecuador / Violeta Mosquera. Quito :
FLACSO Ecuador : Abya-Yala, 2018

xvii, 319 páginas : ilustraciones, cuadros . - (Serie Atrio)

ISBN: 9789978674956 FLACSO
ISBN: 9789942095015 ABYA YALA

Bibliografía: p. 303-319

PARTICIPACIÓN CIUDADANA ; GÉNERO ;
MUJERES ; INDÍGENAS ; DEMOCRACIA ; ESPACIO
PÚBLICO ; BIOGRAFÍAS ; CUSUBAMBA (PARRO-
QUIA); SALCEDO (CANTÓN) ; COTOPAXI (PRO-
VINCIA) ; ECUADOR.

323.042 - CDD

Para Eva y Nicholas, con amor, este trabajo
de su abuela durante estos últimos cuatro años.

A mis hijas Lorena y Emilia por la alegría
y la ternura con que acompañan mis proyectos.

Sin duda, este trabajo les pertenece.

A la memoria de mi padre, Luis.

A mi madre, Alicia.

A Arturo, John, Martín y a toda mi familia,
quienes me han alentado siempre.



Índice de contenidos

Baúl hecho de *pumaquero*. Los zarcillos, *wallkas* y anillos,
las cintas de *guango*, *wallkarinas* de colores,
enaguas de filis blancos como flores de malva,
los *anacos* de *quingos*, rebozos rojos.
Todos viven bajo un solo techo,
en armonía, en el baúl de mi madre.
Cada uno de ellos piensa en salir
a la calle, a la ciudad, a la fiesta,
para ser *chacra* de marzo: violetas, verdes
y rosados, azules y amarillos,
y lucir como rayitos de agua.

Esperanza de Lourdes Llasag,
nacionalidad kichwa,
originaria de Cusubamba, Cotopaxi.

Lista de siglas y acrónimos	XI
Presentación	XIII
Agradecimientos	XV
Introducción	1
El caso de estudio	10
Participación, deliberación e interseccionalidad	15
Dimensiones, escalas y organización del estudio	18
Capítulo 1	
Género, democracia participativa, deliberación y subjetivación	23
Críticas feministas al minimalismo de la teoría democrática liberal	26
Igualdad formal, participación y política de la presencia	36
Contribución de la teoría feminista a la noción de esfera pública: la deliberación	41
Otras voces, otros feminismos. Perspectivas poscoloniales	50
Capítulo 2	
La emergencia de la participación ciudadana: un campo de disputa de sentidos	57
La apertura del sistema político a la participación en América Latina	60
Origen de los discursos sobre participación ciudadana en Ecuador	65

El énfasis participativo en la legislación ecuatoriana	67
Gobernar a través de la participación: las experiencias de los municipios indígenas	71
Experiencias de participación en la provincia de Cotopaxi	81
Conclusión	86
Capítulo 3	
El contexto de la participación: territorio y espacio social en Cotopaxi	89
Historia y configuración del espacio social de Cotopaxi	92
Trayectoria del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi	98
Condiciones demográficas y socioeconómicas de Cotopaxi entre 1990 y 2010	101
Conclusión	113
Capítulo 4	
Experiencias de participación de las mujeres: una visión diacrónica	117
Trayectoria y construcción del sujeto social y político “mujeres” en Cusubamba	120
Tejido social y participación de las mujeres en las organizaciones mixtas	146
Participación de las mujeres en la organización de segundo grado	148
Participación de las mujeres en las juntas de agua	161
Las agendas de las mujeres	169
Conclusión	175
Capítulo 5	
Participación institucional de las mujeres en Cotopaxi: una visión sincrónica	179
“Trazando la cancha”	181
Arranque del proceso de planificación participativa en la provincia.	187
“¿Y de la equidad de género, qué?”	204
Conclusión	213

Capítulo 6	
Prácticas de participación de las mujeres a nivel institucional en Cusubamba	217
“Sin recetas y con nuestra propia gente”	219
Clientela o estrategias de reelaboración de identidad y sobrevivencia	229
La asamblea parroquial como espacio público localizado	234
Conclusión	244
Capítulo 7	
Participación y subjetividad: biografías políticas de mujeres campesinas e indígenas de Cotopaxi	247
Un liderazgo genuino	251
“Solo ellos podían estar al frente”	264
Conclusión	275
Capítulo 8	
La participación y sus dilemas	279
Continuidades participativas que desembocan en su constitucionalización	279
Retorno del Estado y énfasis participativo	281
Condiciones materiales, densidad organizativa e influencia de la cooperación al desarrollo en la participación	285
Prácticas de participación de las mujeres indígenas a nivel comunitario	287
Prácticas de participación de las mujeres indígenas a nivel institucional	290
Participación y procesos de subjetivación	296
Anexo	299
Referencias	303

Índice de tablas

Tabla 3.1. Organizaciones filiales del MICC en 2011	102
Tabla 3.2. Población de la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba (2010)	104
Tabla 3.3. Jefatura de hogar por sexo en la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba (2010)	105
Tabla 3.4. Estructura de la PEA de la provincia de Cotopaxi por sexo 2011	106
Tabla 3.5. Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba (2001-2010)	110
Tabla 3.6. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por sexo en la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba 2010, en porcentajes	110
Tabla 3.7. Evolución del acceso a servicios básicos en la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba (2001-2010), en porcentajes	111
Tabla 3.8. Evolución del analfabetismo y escolaridad en la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba (2001-2010)	112
Tabla 3.9. Nivel de educación más alto alcanzado por los habitantes según el sexo en la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba (2010)	112

Lista de siglas y acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AID	Agencia Estadounidense de Cooperación Internacional
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
CID	Centro Identidad y Desarrollo
CESA	Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas
CIESPAL	Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
COICC	Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cusubamba
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAJUPARE	Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
DIGESA	Dirección de Gestión Económica, Social y Agropecuaria
DRI	Desarrollo Rural Integral
ESPE	Escuela Politécnica del Ejército
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios

FENOCIN	Federación Nacional de Organizaciones Indígenas y Negras
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FODERUMA	Fondo de Desarrollo Rural Marginal
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IULA-CELCADEL	Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales
MICC	Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización(es) No Gubernamental(es)
OSG	Organización de Segundo Grado
PDA	Programa de Desarrollo de Área
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PEA	Población Económicamente Activa
PIDA	Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
SEDRI	Secretaría de Desarrollo Rural Integral
SEIC	Sistema Educativo Experimental Intercultural Cotopaxi
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SWISSAID	Agencia Suiza de Cooperación Internacional
UNORCAC	Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi
UOCIG	Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Guamote

Presentación

Enfrentadas al desafío de participar en las deliberaciones políticas de su parroquia, las mujeres indígenas de Cusubamba, en la Sierra ecuatoriana, trazan un recorrido arduo que las lleva a reinventar sus identidades y su relación con las diversas expresiones locales del poder. Violeta Mosquera se sumerge por una larga temporada en la comunidad para dar cuenta de este proceso. Su obra muestra de qué modo los espacios formales de participación impulsados por el Estado, modelos pulcros que prometen enriquecer la democracia, se fisuran o se transforman una vez que se apropian de ellos mujeres con rostros y proyectos propios.

La autora explora la influencia de la participación en tres ámbitos: el comunitario, el institucional estatal, y el de las biografías políticas y las subjetividades de las actoras. La participación es entendida como un proceso de largo aliento y en construcción. Los diversos episodios que la obra reúne detallan cómo, en efecto, las mujeres indígenas se empoderan y logran trastocar las desigualdades de género, étnicas y de clase en las estructuras de poder local, gracias a sus nuevos roles políticos.

Mosquera saca a luz, por una parte, las tensiones que estos proyectos significan para las involucradas, debido a la “tercera jornada” a la que se ven sometidas. Por otra parte, muestra las potencialidades de aprendizaje democrático que ofrece la participación para un grupo social doblemente subordinado. El análisis abarca la vigencia de la dominación masculina en espacios de deliberación interétnicos, como la planificación participativa. Al mismo tiempo expone el juego de posiciones entre hombres y mujeres

en campos específicos donde ellas carecen de capital social, técnico y político para posicionarse de manera más ventajosa.

Se trata de un trabajo etnográfico sólido, basado en testimonios, así como en una observación participante. Además, la autora reconstruye —mediante la revisión de fuentes bibliográficas y documentales— la historia de procesos organizativos de larga data en la provincia de Cotopaxi, un bastión de la agencia política indígena.

Muy interesantes son dos historias de vida que el libro ofrece en torno a dos experiencias concretas de participación, de acceso a la política y de transformación subjetiva. Una informa sobre un tipo de trayectoria seguida por una indígena hasta lograr un cargo de representación en el campo de la política institucional. Otra permite conocer las formas en que otra mujer indígena se abre camino hasta lograr visibilidad y reconocimiento en los procesos organizativos comunitarios. Destacan en este libro la rigurosidad y la creatividad; su autora, doctorada en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos por FLACSO Ecuador, recibió en su momento el reconocimiento de excelencia por su investigación de grado.

FLACSO y Abya Yala ponen en circulación una obra clave para los movimientos de mujeres, para los pueblos indígenas y para quienes estudian su devenir político, para la comunidad académica feminista, y para las personas e instituciones que se ocupan de la participación como vía de transformación social, proceso en el cual la intervención de las mujeres es una condición ineludible.

Juan Ponce Jarrín
Director de
FLACSO Ecuador

José Juncosa
Director de Publicaciones
Abya Yala

Agradecimientos

Mi agradecimiento a Gioconda Herrera por su acompañamiento permanente y los aportes fundamentales realizados; a Mercedes Prieto por su guía en la elaboración del trabajo etnográfico y de campo, y por adentrarme en el conocimiento de la problemática de género y etnicidad; a Ana María Goetschel por invitarme a participar en el taller de tesis bajo su dirección y por las reflexiones compartidas en dicho espacio.

Al Programa de Estudios de Género y de la Cultura de FLACSO Ecuador, donde ha transcurrido mi formación en este campo. A los profesores y profesoras del doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos, así como a los coordinadores Eduardo Kingman y Felipe Burbano de Lara, quienes me han alentado y han hecho aportes valiosos para la realización de este trabajo. A Alicia Torres, Liisa North, Luciano Martínez Valle, Santiago Ortiz, Pablo Ospina y Franklin Ramírez, quienes generosamente pusieron a mi disposición literatura sobre el tema que ha sido sumamente esclarecedora.

A Francisco Sánchez, profesor visitante del Programa de Estudios Políticos de FLACSO Ecuador, quien durante su estadía en la institución, en el verano de 2008, dedicó largas horas de su tiempo para conversar conmigo y ayudarme a “aterrizar” la propuesta de investigación con la que postularía al programa doctoral, que si bien fue en repetidas ocasiones revisada, modificada y vuelta a formular, en lo fundamental conserva su idea inicial.

A Dolores Padilla y Álvaro Sáenz, quienes a través de su trabajo en el

Programa Diálogo 21 de Naciones Unidas impulsaron procesos de capacitación a actoras y actores sociales ligados a los orígenes de constitución de las juntas parroquiales rurales en Ecuador a fines de los años noventa, y compartieron conmigo información al respecto, con lo que motivaron mi curiosidad por adentrarme en el conocimiento de este espacio político de nivel microlocal.

Este libro se alimentó del apoyo de una gran cantidad de personas e instituciones, a quienes expreso mi reconocimiento: al Gobierno Provincial de Cotopaxi, al Gobierno Cantonal de Salcedo, al Gobierno Parroquial de Cusubamba; a personal de las ONG que trabajan en el territorio, como MCCH-Cesa, FEPP y Plan Internacional; al Sistema Educativo Experimental Intercultural Cotopaxi (SEIC); a la Red Regional de Mujeres de la zona centro del país; a la Red de Mujeres de Cotopaxi; al Foro de la Mujer de Cotopaxi; a las organizaciones de mujeres de la parroquia Mulalillo; a representantes del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) y de la Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cusubamba (COICC); a Senplades regional centro con sede en Ambato; a la Coordinación de Ordenamiento Territorial y Planificación del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Cotopaxi; al equipo de planificación de la parroquia Cusubamba. A las amigas Blanca Guamangate, Gissela Guilcamaigua, Gladys Quevedo, Inés Umajinga, Gladys Chasi, Mery Martínez, Cecilia Arcos, Fany Yaucen, Maricela Mise, y a los amigos Patricio Franco, Fabricio Pavón, entre otras personas sensibles a las problemáticas de equidad de género, con quienes compartí varias acciones, talleres y foros en torno al ejercicio de derechos de las mujeres en la localidad.

Agradezco a Elvis Tipanquisa, profesor del Sistema Intercultural Bilingüe de Cusubamba, quien colaboró conmigo en el levantamiento de información. Más que un “informante nativo” que, con su conocimiento de las comunidades y de sus habitantes facilitó mi entrada y me condujo hacia las personas a las cuales requería entrevistar, se convirtió en un amigo con quien intercambiar inquietudes respecto a la problemática de la localidad.

A Francisco Gachet y a Felipe Terán, estudiantes de maestría de los programas de Sociología y Políticas Públicas de FLACSO Ecuador, respecti-

vamente, con quienes nos encontramos en distintas ocasiones en Cotopaxi realizando el trabajo de campo e intercambiamos información e inquietudes en las distintas áreas de investigación que a cada uno nos ocupaban por entonces.

Lo que aprendí en el curso de la investigación y redacción para este libro se lo debo sobre todo a los grupos de mujeres de Cusubamba que conforman la Asociación de Mujeres Nuevo Amanecer y a las comunidades que me vieron transitar por sus lugares, conversando y participando con su gente y sus actividades, a ellas les agradezco profundamente porque accedieron generosamente a ofrecer su testimonio y me abrieron las puertas que facilitaron mi trabajo.

Introducción

En este libro presento cómo se experimenta y construye un horizonte de democracia participativa en las organizaciones de mujeres campesinas e indígenas de la parroquia rural Cusubamba, perteneciente al cantón Salcedo, en la provincia de Cotopaxi. Con este trabajo pretendo comprender los mecanismos de participación a partir de la experiencia de estas organizaciones y así indagar sobre la capacidad que ofrecen los recursos participativos para profundizar la democracia. El interés por esta realidad política está puesto de manera especial en las transformaciones de las relaciones de género inequitativas en los espacios microlocales. Por esto, me pregunté si las experiencias de participación cuestionan las desigualdades de género en su articulación con la etnicidad y la clase en las estructuras de poder local donde las mujeres despliegan su acción.

En las últimas décadas, el Ecuador y los demás países de la región han mostrado un creciente interés por estudiar la actuación de los movimientos sociales. Frente a la crisis del sistema político de representación y a la insatisfacción por los escasos resultados de las democracias electorales en términos de justicia social e inclusión política, las demandas de los movimientos sociales han motivado a investigadores e investigadoras a conocer sus acciones. Estas han buscado incorporar modalidades de participación ciudadana que contribuyan a mejorar la calidad de la representación política, a ensanchar las posibilidades de inclusión, control social, legitimidad de las decisiones y el efectivo ejercicio de derechos.

En el contexto de profundización democrática, son grandes las expectativas generadas por los procesos de participación, aunque también se advierten los riesgos de instrumentalizar los espacios participativos y de replicar en ellos las limitaciones de las instituciones representativas tradicionales, basadas en un tipo de administración burocrática y clientelar de los problemas.

Un síntoma de este proceso de renovación democrática es que, a partir de la década de 1990, en América Latina, se implementaron experiencias denominadas de “innovación participativa” a nivel de los gobiernos locales. Ejemplo de ello son los presupuestos participativos, los consejos ciudadanos, la planificación participativa, los comités barriales y las audiencias públicas. Este tipo de políticas se enmarcaron en procesos de reforma institucional y discusión sobre el papel de la participación en la construcción de políticas públicas más democráticas y de sociedades más equitativas.

Las discusiones referentes a estas políticas han girado sobre las potencialidades que ofrecen para la profundización democrática, las relaciones entre representación y participación política, así como acerca de los riesgos de descaracterización a las que pueden ser proclives. De acuerdo con Peruzzotti y Selle (2009), las innovaciones participativas locales tienden a mejorar la democracia representativa dado que: a) pueden establecer canales más transparentes de toma de decisiones; b) pueden nivelar el campo de juego y asegurar la participación de sectores antes excluidos o desorganizados; c) pueden promover un proceso deliberativo de toma de decisiones desplazando las prácticas clientelares tradicionales de intermediación, lo cual contribuye a una diferente calidad de ciudadanía; y, d) pueden romper la negociación privada para producir una mejor y más equitativa distribución de bienes públicos.

Aunque los beneficios sean potenciales (Peruzzotti y Selle 2009), no sugieren que la innovación participativa pueda remediar todos los problemas de la democracia representativa en América Latina, ya que hace falta mejorar las reglas existentes (sistema electoral y de partidos; cortes y otras instituciones de control). Sin embargo, al traer nuevas voces al sistema político y expandir la naturaleza del debate público se reorientan las prioridades de las políticas públicas hacia la comunidad y, a largo plazo, ello puede ayudar

a empoderar a los actores sociales para que tengan mayor peso en la toma de decisiones y así mejorar la legitimidad del Estado.

A pesar de este contexto favorable para la democracia, existe un riesgo evidente de fetichizar los procesos participativos y de anular su capacidad impugnadora y transformadora; por ello Peruzzotti y Selle (2009) consideran necesario emprender estudios de mayor profundidad que eviten sobre-dimensionar sus potencialidades y una sobreutilización política. En efecto, un inventario de riesgos da cuenta de que los procesos de innovación participativa pueden ser instrumentalizados, reduciendo la acción política a la racionalidad técnica de gestión de políticas públicas o, en su defecto, la retórica participacionista puede ser funcional a los propósitos clientelares de una política representativa tradicional y caduca.

Por otra parte, frente a las concepciones elitistas que han visto la representación como la única solución posible al problema de la autorización, en las democracias de gran escala, Sousa Santos y Avritzer (2004) sostienen que estos planteamientos están frente a un conjunto de cuestiones no resueltas: la rendición de cuentas y la dificultad de representar agendas e identidades específicas. Esta problemática se presenta de manera más aguda en aquellos países con mayor diversidad étnica, o donde existen amplios grupos que tienen dificultad para que sus derechos sean reconocidos, es decir, en lugares en los que la diversidad de intereses choca con el particularismo de las élites económicas.

La conversión del modelo liberal en modelo único supone una pérdida de *demodiversidad*. Existe un proceso de pluralización cultural y de reconocimiento de nuevas identidades que implica profundas redefiniciones de la práctica democrática, las cuales están más allá del proceso de agregación propio de la democracia representativa. Por esto, formas de articulación entre democracia representativa y democracia participativa parecen más promisorias en la defensa de intereses e identidades subalternas (Sousa Santos y Avritzer 2004).

La tesis de la “ampliación del experimentalismo democrático” no considera a la democracia como un conjunto de características institucionales unívocas con pretensión de universalidad y exclusividad. Según esta tesis, la democracia no está determinada por leyes naturales que deban ser apli-

cadadas por igual para todas las sociedades en su conjunto; en tanto forma socio-histórica, la entiende como susceptible a la adopción de nuevas determinaciones, de nuevas normas, que tomen en cuenta los elementos culturales e históricos de cada sociedad. En consecuencia, la democracia debe abrirse a su experimentación, de modo que casos exitosos en donde el formato de participación fue adquiriéndose experimentalmente, puedan ser extendidos (Sousa Santos y Avritzer 2004).

Los mencionados autores no desconocen las vulnerabilidades y ambigüedades a las que están expuestas las experiencias de innovación participativa. Las mismas a menudo pierden su carácter, ya sea por la vía de la cooptación, de la burocratización en la participación, de la reintroducción de clientelismo bajo nuevas formas, de la instrumentalización partidaria, de la exclusión de intereses subordinados a través del silenciamiento o de la manipulación de las instituciones participativas. Sin embargo, estos riesgos solo pueden evitarse por medio del aprendizaje y de la reflexión constantes, que incentiven la profundización democrática (Sousa Santos y Avritzer 2004).

Avritzer (2002) analiza las experiencias participativas de cara a la acción de los movimientos sociales y destaca cómo la presencia de la acción colectiva popular ha contribuido a ensanchar el espacio de “lo público político”, volviéndolo más abierto, plural e igualitario. El punto crítico, sin embargo, es que sus demandas no han logrado pasar al nivel del aparato institucional del Estado, lo que genera una separación entre sociedad civil y sociedad política. El desafío, por lo tanto, es que los potenciales democráticos que surgen a nivel social sean transferidos, mediante nuevos diseños institucionales participativos, a la arena política del sistema estatal, y así hacer posible la participación en igualdad de condiciones para los públicos informales y tradicionalmente excluidos de los procesos de formación de la voluntad política. De esta forma estos sujetos podrán plantear proyectos colectivos de sociedad que guíen la toma de decisiones en el sistema político. Es decir, este autor propone el modelo de públicos participativos como mecanismos a través de los cuales la sociedad civil puede protagonizar procesos de profundización democrática.

Ahora bien, la mayoría de estudios empíricos sobre experiencias de innovación institucional se han centrado en casos exitosos y paradigmáticos,

como el de los presupuestos participativos en Porto Alegre, donde confluyen condiciones excepcionalmente buenas que permitieron construir lazos fuertes entre sociedad civil, partidos políticos y municipalidades con recursos suficientes (Avritzer 2010; Sousa Santos y Avritzer 2004). Se ha prestado menor atención a casos más realistas, intermedios y grises, en los que la participación sí tiene lugar a pesar de que no han estado presentes estos factores (Peruzzotti y Selle 2009).

En Ecuador se han analizado aquellas experiencias de democratización consideradas innovadoras debido a la implementación de mecanismos de participación ciudadana. Estos han tenido lugar en los municipios de Cotacachi, Saquisilí, Cayambe, Chordeleg y Guamote (Ortiz 2004; Ramírez 2001; Unda 2005; Larrea 2005; Cameron 2008). Si bien estos estudios contribuyen a conocer la estructura de poder local y los cambios en las relaciones jerárquicas y discriminatorias con relación a aspectos de clase y etnicidad, no se ha analizado suficientemente cómo estas experiencias están afectando las desigualdades de género en su articulación con estas mismas dimensiones, aun cuando existe un auge y madurez de la discusión feminista sobre participación de las mujeres a nivel local.

Como lo analiza Massolo (2002), la incorporación de la perspectiva de género dentro de la agenda municipal es una de las innovaciones más destacables de las últimas décadas, ya que, impulsados por la acción del movimiento de mujeres y las declaraciones internacionales, se han abierto espacios institucionalizados –oficinas, comisiones, consejos– responsables de la gestión de las políticas municipales de género y comprometidos con el “empoderamiento” de las mujeres.

Las experiencias de participación ciudadana que se implementaron en la región y en Ecuador “compartían entre sí niveles relativamente bajos de formalización institucional –las reglas del juego participativo eran más flexibles e informales y se generaban en el curso mismo de los procesos participativos–” (Goldfrank 2006 citado por Welp y Ramírez 2011, 12). Actualmente, sin embargo, se asiste a la “constitucionalización” de los mecanismos participativos a nivel de los Estados nacionales.¹

¹ En 1988, la Constitución Federal de Brasil acogió una corriente de demandas sociales para incorporar el principio de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas. Posteriormente,

En nuestro país se considera que las experiencias de participación que tuvieron lugar en municipios gobernados por autoridades indígenas nutrieron el proceso constituyente de 2008.² De ahí que se abriera un nuevo contexto de oportunidades para la planificación participativa pues esta ya no depende exclusivamente de la voluntad política de los gobernantes, sino que se establece con carácter de mandato constitucional en el Régimen de Competencias del capítulo cuarto de la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Son precisamente las implicaciones de este nuevo ciclo participativo regulado desde el Estado las que requieren ser analizadas, ya que su institucionalización ha dado lugar a cuestionamientos que alertan sobre el riesgo de que, en los nuevos dispositivos participativos, se genere una tendencia a cooptar a las organizaciones sociales y a la pérdida de autonomía de la sociedad civil con respecto al poder estatal (Pachano 2010). Otras posturas, más optimistas, ven en este proceso una oportunidad para el aprendizaje democrático y la inclusión de segmentos sociales tradicionalmente excluidos de la deliberación y diseño de las políticas públicas (Welp y Ramírez 2011).

Se ha experimentado un contexto político de cambio en el país caracterizado por una reforma del Estado que dio marcha a diversas instancias de participación ciudadana. La planificación participativa del desarrollo y el ordenamiento territorial (PDOT) es una instancia que ejemplifica los cambios en el contexto político del Ecuador. Su ejecución es obligatoria en todos los niveles de gobierno y se espera que ciudadanos y autoridades interactúen en el proceso de definición de las estrategias y políticas encaminadas a conseguir modelos territoriales de desarrollo.

Después de dos décadas de desmantelamiento del Estado en el período neoliberal, el país atravesó un nuevo ciclo de recuperación de la acción

en 1991, la primera Asamblea Constituyente colombiana fue pionera en impulsar la democracia participativa en su Carta Magna. Más tarde, derechos de participación junto a las instituciones del gobierno representativo se fijan en las nuevas Constituciones de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) (Welp y Ramírez 2011).

2 “Lo que se hace es recoger estas experiencias y se incorporan con rango constitucional” (entrevista al presidente de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, Quito, 23 de febrero de 2012).

estatal y de su capacidad de intervención en la planificación, rectoría, regulación y control de la agenda pública, tendiente a incrementar los niveles de presencia estatal en los territorios, así como el reposicionamiento del Estado al primer plano de la coordinación de lo social vía políticas redistributivas.³

Según Franklin Ramírez (2012), se trata de una coyuntura en que se busca ampliar los niveles de autonomía relativa del Estado, característica que engloba varios aspectos. Por un lado, se concibe al Estado como una institución dotada de recursos organizacionales, financieros y políticos que le confieren por sí mismo capacidad de iniciativa y decisión. Esto le permite moverse con relativa independencia de los diversos grupos de interés. Por otro, asociada a la búsqueda de justicia social e inclusión sociopolítica, se enfatiza en la igualdad como un valor político fundamental del proceso de cambio.

Argumenta Ramírez (2012) que las diferencias de género, de etnicidad y otras desigualdades categoriales son cuestiones que en este ciclo de reposicionamiento del Estado se las entiende dotadas de un carácter común para el conjunto de la población y que por lo tanto deben ser procesadas de modo transversal por todo el aparato gubernativo (perspectiva “universalista”). Pero, ¿cuál es la vía que mejor resuelve el problema de las desigualdades categoriales? La cuestión reside en saber si es en el terreno de la distribución de los factores productivos donde se juega la efectiva posibilidad de modificar la base material de las desigualdades categoriales o si corresponde insistir en la particularidad de sus problemáticas (perspectiva “diferencialista”).

El debate no se ha cerrado. La situación ha entrado en conflicto con dinámicas de acción colectiva de diversos actores, en especial del mundo indígena, para quienes la posibilidad de ejercer sus derechos y de afirmar su condición de sujetos políticos depende además del reconocimiento de la diversidad y del carácter plurinacional del Estado (Ramírez 2012, 141).

3 La Constitución de 2008 consagra el retorno del Estado al primer plano de la regulación económica, la planificación del desarrollo y la redistribución de la riqueza social. La Senplades, en *Reforma Democrática del Estado*, señala que “la propuesta de reforma institucional del Estado busca que la recuperación de los márgenes de maniobra estatal se produzca bajo esquemas de gestión eficientes, transparentes, descentralizados, desconcentrados y participativos, a fin de dotarle de la mayor coherencia funcional y legitimidad democrática posible a sus intervenciones” (s/f, 5).

Son distintas problemáticas las que ameritan ser examinadas en función de un caso empírico. Este libro se nutre de las perspectivas antes expuestas y propone una lectura desde el feminismo en torno al tema de la participación. Es decir, toma como eje de análisis las desigualdades de género en su articulación con las de clase y las étnicas, a un nivel micro de estudio y en un escenario donde la participación no ha sido “exitosa” pero sí tiene lugar, para confrontar las distintas problemáticas antes expuestas.

La literatura feminista ha puesto al descubierto lo que se podría calificar como el claroscuro o los dilemas de la participación para las mujeres. Se considera que para ellas es fundamental la participación, no solo como mecanismo para garantizar su acceso al sistema político, sino también en términos de contribuir a desarrollar capacidades y permitir la elaboración de la propia identidad a través del diálogo con los “otros”. No obstante, existen también factores asociados a los arreglos de género dominantes en la sociedad, como son la sobrecarga de trabajo y las presiones de tiempo que obstaculizan el involucramiento de las mujeres en la vida democrática.

No solo se requiere de formatos participativos que funcionen tomando en cuenta las necesidades del *cuidado*, que ofrezcan horarios más acordes con el trabajo productivo y reproductivo de las mujeres, sino que, para lograr su efectiva inclusión con un grado sustantivo de participación, es preciso transformar la esfera “privada” y colocarla como asunto de interés para toda política democrática (Phillips 1996a).

En los procesos participativos se espera, idealmente, que confluyan diferentes actores de la sociedad civil para recoger propuestas desde la diversidad de posiciones, intereses y expectativas. Se parte del principio de que todos los actores sociales y políticos gozan de igual reconocimiento e igualdad de derechos a la participación. No obstante, cabe preguntar: ¿resuelven los espacios participativos las limitaciones de las instituciones de representación tradicionales, caracterizadas por la administración burocrática y clientelar de los problemas, o simplemente replican estas limitaciones en un espacio diferente? ¿Cómo logran los espacios participativos acercar a las organizaciones de la sociedad civil, en particular a las organizaciones de mujeres, y cómo es posible, desde allí, conectar la acción de las mujeres

con el sistema político más amplio? ¿De qué manera hombres y mujeres se apropian de los espacios participativos-deliberativos? ¿Qué efectos tienen los procesos participativos en la vida de las mujeres y hasta qué punto contribuyen a alterar las relaciones de género dominantes?

Estas preguntas guiaron la elaboración de este libro. A través de ellas conocí de qué manera los dispositivos de participación contribuyeron a alterar las desigualdades de género en las estructuras de poder local. Al responderlas busqué identificar qué potencialidades de democratización ofrecían estos espacios de participación, en cuanto a inclusión, control social y legitimidad de las decisiones para hombres y mujeres. También fue de mi interés saber de qué manera estos mecanismos actuaban y afectaban de forma diferencial a hombres y mujeres.

Considero que resulta insuficiente explicar la participación de las mujeres únicamente con el análisis de los espacios institucionales. Por tal razón, en este libro, extendí el ángulo de la mirada y examiné la vida cotidiana al interior de la familia y de la comunidad para vislumbrar cómo, en su entorno más próximo, transcurren las relaciones entre hombres y mujeres; si reproducen, resignifican o contestan un orden de género dominante. Para ello tomé en cuenta las subjetividades de las mujeres buscando entender qué es lo que las moviliza políticamente y las motiva a participar.

Bajo esta premisa planteo un modelo que permite analizar la participación de las mujeres en tres escalas: en la vida social comunitaria, en su relación con el Estado y, a nivel de las subjetividades, en lo referente a la influencia de la participación en sus biografías políticas y sociales. En cada una de estas escalas, me interesó conocer cómo se combinaron las distintas formas de desigualdad étnica, de clase y de género en la participación de las mujeres; conocer si estos distintos espacios de participación permitieron el surgimiento de nuevas identidades políticas para las mujeres; y, de qué manera la presencia de las organizaciones de mujeres significó ampliar prácticas de democracia participativa en cada uno de ellos.

El caso de estudio

La parroquia rural Cusubamba, en la provincia de Cotopaxi, es el escenario en el que observé el despliegue y las modalidades de funcionamiento de los dispositivos de participación, tomando como base la experiencia de las organizaciones de mujeres campesinas e indígenas organizadas. Cusubamba es singularmente importante por su composición étnica, densidad organizativa, influencia de la cooperación internacional y por sus elevados índices de pobreza. Este contexto permitió examinar la influencia de estos factores estructurales en las dinámicas participativas. Además, los grupos de mujeres campesinas e indígenas del lugar acreditan procesos organizativos activos y de mayor trayectoria con respecto al conjunto de la provincia, lo cual posibilitó una mirada de mayor alcance respecto a las implicaciones de su participación en la parroquia. En general, Cotopaxi es un territorio que cuenta con significativos procesos históricos de participación, que se expresan en la trayectoria de lucha del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), filial de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

Si bien la parroquia rural tiene una larga historia, su conformación como nuevo nivel de gobierno seccional autónomo por la Constitución de 1998 crea un nuevo “campo político” (Bourdieu 1997)⁴ que amerita ser investigado. En sus orígenes, las parroquias rurales no fueron el resultado de una política estatal, sino de la presión de ciertos poderes locales, ya sea del hacendado, los vecinos o el párroco. En este sentido, fueron lugares de una red periférica de formaciones de poder específicas encargada de administrar poblaciones (Guerrero 2003).

En el siglo XIX, el despliegue de la red de parroquias formó parte de un proceso de transición tendiente a modernizar las instituciones estatales legadas por el gobierno colonial. El mayor objetivo de la fundación de las

⁴ Se entiende la noción de *campo político* como una “estructura de posiciones diferenciadas” donde la distribución de las diferentes especies de capital político, social, económico y simbólico, ordena las representaciones y las tomas de posición dentro de un espacio, para conservarlo o transformarlo. De este modo, la constitución de la parroquia como nuevo nivel de gobierno genera un nuevo espacio político en el medio rural, que tiende a convertirse en un campo de intereses y conflictos entre los grupos sociales presentes en dicho territorio.

parroquias consistió en remplazar, con nuevas instancias administrativas y territoriales de corte político, la organización del autorrégimen, los corregimientos y los cacicazgos. Se trataba de instaurar una vinculación directa y universal entre los habitantes con el nuevo Estado, en correspondencia con el principio de igualdad de los ciudadanos ante el Estado y la nueva definición de lo político (Guerrero 2003).

Desde la época republicana se dispuso una organización político-administrativa de tres escalones: provincias (gobernador), cantones (jefes políticos) y parroquias (tenientes políticos). En las parroquias, la representación hacia el Estado se hacía por medio de las *tenencias políticas*, que debían velar por el bienestar de la población. Las parroquias rurales surgieron como nivel de gobierno a partir de la Constitución de 1945, pero fueron concebidas como organismos auxiliares de los municipios.

Es solo en la Constitución de 1998 que se define una nueva modalidad de administración descentralizada del territorio y de las poblaciones; se crearon las juntas parroquiales y se las elevó a nivel de gobierno seccional autónomo. El 27 de septiembre de 2001, para facilitar la interpretación y aplicación de la ley por parte de los organismos parroquiales, se expide el Reglamento a la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador. Lo cierto es que estos nuevos espacios nacen sin recursos y sin una clara definición de competencias con respecto a los consejos provinciales y los concejos municipales, entidades de las cuales continuaban dependiendo.

La función de las juntas, según el Art. 235 de la Constitución de 1998, se circunscribe a “promover mecanismos de autogestión y la participación directa en la solución de sus propios problemas”. Posteriormente, la Constitución de 2008 les asigna recursos, amplía y especifica sus competencias, confiriéndoles un importante rol en los procesos de planificación y gestión del desarrollo de las comunidades del sector rural, así como la facultad de “promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base” (Art. 267).

La creación de las *juntas parroquiales rurales* ha sido interpretada desde diversos ángulos de análisis por parte de actores políticos y académicos. Para un asesor del entonces Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rura-

les del Ecuador (CONAJUPARE),⁵ las juntas fueron parte de un proyecto de “democracia territorial”, impulsado en los últimos años en Ecuador por varios gobiernos locales medianos y pequeños. En esta interpretación, a partir de estos nuevos espacios políticos, se iniciaron procesos de involucramiento de organizaciones comunitarias en la gestión del desarrollo local y el uso de metodologías de planificación participativa.

Un consultor ligado al proceso de constitución de juntas parroquiales rurales consideró que la creación de tales espacios correspondió a iniciativas de la agenda original de descentralización, impulsada por los organismos multilaterales de desarrollo como parte de las reformas neoliberales de “segunda generación”. En este sentido, la creación de estas instancias obedecería a las necesidades de racionalización administrativa del Estado a efecto de garantizar las intervenciones y la eficacia en la prestación de servicios y la implementación de políticas públicas.⁶

En otra interpretación sobre la creación y la acción de las juntas parroquiales se hizo hincapié en el rol que jugaron en la inclusión de los ciudadanos por vía del ensanchamiento del electorado en las zonas rurales. Como aseguró un estudioso del tema: “[Las juntas son] el último eslabón de la legitimación del Estado en los ciudadanos, una especie de colonización que hizo el mundo de lo político y de los partidos para ganar y disputar el electorado a nivel de lo local, una forma de penetrar los espacios rurales en busca de bases sociales más amplias.”⁷

La parroquia rural Cusubamba está considerada entre las diez más pobres de la provincia de Cotopaxi. Su población está compuesta mayoritariamente por indígenas dedicados a la agricultura de subsistencia y a la cría de animales menores. Aun cuando la contribución de las mujeres a la agricultura es significativa, su nivel de acceso y control de los recursos productivos y económicos es mínimo. No obstante su participación en la fuerza laboral, son consideradas trabajadoras familiares no remuneradas.

⁵ Entrevista a asesor del Conajupare, Quito, noviembre de 2008.

⁶ Entrevista a consultor del Programa Diálogo 21 de Naciones Unidas, Quito, noviembre de 2008.

⁷ Entrevista a académico del Programa de Políticas Públicas FLACSO Ecuador, Quito, noviembre de 2008.

Además, este grupo poblacional registra las mayores tasas de analfabetismo y un bajo acceso a la educación inicial y básica.⁸

Sin embargo, las mujeres de la parroquia cuentan con procesos organizativos activos y de mayor trayectoria en comparación al resto de Cotopaxi. La Asociación de Mujeres Campesinas de Cusubamba Nuevo Amanecer, se constituyó en los años 80 y trabaja desde entonces con 12 grupos comunitarios, que aglutinan un total de 389 asociadas.⁹ Al momento de la investigación, esta asociación realizaba actividades financiadas por dos organizaciones no gubernamentales, tales como: administrar los centros infantiles y un fondo rotativo de crédito, y participar en proyectos relacionados con seguridad alimentaria y cuidado del medio ambiente. Estos proyectos son los ejes de actuación del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) y de Ayuda en Acción, organismos que cuentan con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las mujeres campesinas e indígenas se han visibilizado a partir de su participación en espacios como la comunidad, las organizaciones mixtas y sus propios colectivos. Así, la asociación de mujeres hace parte de la Corporación Indígena y Campesina de Cusubamba (COICC), filial del MICC. Desde 2010 participa en la constitución de la Red de Mujeres Mandatarias y Dirigentas de Cotopaxi, entidad que se adscribe a la Red de Mujeres de la zona centro del país. A través de estos espacios en construcción, ellas buscan dar respuesta a sus necesidades, a la capacitación, a la lucha contra la violencia de género y, en general, a la búsqueda de reconocimiento que les dignifique y dé valor a su acción. Sin embargo, esta significativa presencia pública no se traduce en importantes márgenes de decisión al interior de los procesos participativos comunitarios e institucionales.

Siendo la parroquia el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía y, por lo tanto, estrechamente vinculado a las necesidades e intereses de la vida cotidiana, se esperaría que esta “cercanía” se tradujera en un mayor acceso de las mujeres a la política formal. Con respecto a esta transformación de la relación entre lo político y lo cotidiano, Rocío Annunziata afirma:

⁸ Plan de Desarrollo de la Parroquia Cusubamba 2006.

⁹ Los estatutos de la Asociación Nuevo Amanecer fueron aprobados por acuerdo del Codenpe No. 917, el 15 de abril de 2008.

Durante los últimos años, la legitimidad política democrática se ha transformado y renovado, emergiendo, entre otras, una nueva figura de la legitimidad –que denominamos de ‘proximidad’ (...). La proximidad supone que el más legítimo es aquel gobernante o aquella política que ‘se acerca’ más a la realidad cotidiana, a la experiencia concreta y singular de los ciudadanos. Se muestra especialmente en la exigencia de que los representantes sean ‘hombres comunes’, que compartan las experiencias de los representados y se dejen guiar por la escucha y la empatía, así como en el rechazo generalizado a la existencia de una ‘clase política’ a la distancia y la diferencia entre ‘los políticos’ y los ciudadanos, instauradas por la elección (Schnapper 2004 citado por Annunziata 2011, 58-59).

Desde el punto de vista de la autora, la forma institucional más desarrollada de este principio de proximidad la constituyen los llamados “dispositivos participativos” que tienen lugar sobre todo a escala municipal. Por estas razones, para Annunziata, el ámbito local, el barrio, el territorio, son objeto de una exaltación que los convierte en espacio modelo de la política legítima.

No obstante, de acuerdo con la literatura especializada, la participación de las mujeres en espacios locales está muy distante de la paridad. En las parroquias rurales, la mayoría ocupa las vocalías; son pocas las mujeres que se desempeñan como presidentas o vicepresidentas de juntas.¹⁰ En Cusubamba, al realizar esta investigación, la junta parroquial estaba integrada totalmente por hombres; una sola mujer ocupaba el cargo de vocal suplente, lo que en la práctica significa que se encontraba políticamente inactiva.

Comúnmente, la participación de las mujeres a nivel de los espacios locales se ha entendido como “gestión” de servicios sociales y contribución “voluntaria” al bienestar de la familia y de la comunidad, lo que ha dado lugar a una “naturalización” de los roles de género.¹¹ En tales casos, la

10 Datos sobre la composición de las juntas parroquiales rurales del proceso electoral 2009 señalan que el 77,65% de los puestos fueron ocupados por hombres y solo el 22,35% por mujeres. Además, el número de mujeres disminuye sistemáticamente en relación con la importancia del cargo dentro de la junta, dándose la situación contraria para el caso de los hombres. En promedio, el 81,9% de hombres ocupa la presidencia y vicepresidencia mientras que el 25,19% de mujeres ocupa las vocalías (CNE 2009).

11 La creencia de que las mujeres representan un “servicio público gratuito” las convierte en intermediarias en los programas de lucha contra la pobreza (Massolo 2002). Además, la participación las individualiza como madres y amas de casa, que es la dimensión bajo la cual intervienen en la vida

función de representar se reserva a los hombres (Massolo 2002). Además, ocupar un cargo político no garantiza *per se* la igualdad en la participación y en la toma de decisiones pues, por lo general, las mujeres disponen de menores recursos de poder y de menores capacidades¹² para la acción pública como producto de la socialización de género y de una larga historia de discriminación y exclusión. Por estas razones, es pertinente preguntarse sobre las diferentes formas en que hombres y mujeres se apropian de estos espacios de participación y hasta dónde opera –a este nivel de gobierno– la tradicional división sexual del trabajo que se traduce en asimetría de género en relación con el acceso a la participación política.

Por su condición étnica, de género y de clase, las mujeres campesinas e indígenas de Cusubamba son triplemente subalternizadas.¹³ En el transcurso del libro me pregunto cómo estas distintas relaciones sociales que denotan desigualdades, y que localizan a las mujeres en un espacio subordinado del tejido social, influyen en su participación. Por tanto, me interesó conocer cuánto contribuye el horizonte de la democracia participativa a la redistribución, al reconocimiento y a la representación, en la perspectiva de lograr mayor justicia en la vida de estas mujeres rurales.

Participación, deliberación e interseccionalidad

Las organizaciones indígenas del Ecuador, en el proceso por obtener derechos colectivos, avanzaron al ampliar el lenguaje de inclusión y participación. Sin embargo, han existido “desencuentros” con las agendas de las mujeres indígenas, ya que no se ha reconocido la situación de subordinación que atraviesan ellas en el seno de sus comunidades (Jaquette 2011;

pública, es decir, a través del activismo comunal han accedido a la “ciudadanía social” (Provoste 1995 citado por Massolo 2002, 9).

12 La noción de “capacidades” se utiliza en el sentido empleado por Amartya Sen (1996), quien se enfoca en la libertad positiva, como oportunidades reales de que dispone una persona de “ser” o de “hacer” algo.

13 El término “subalterno” se lo toma de los estudios feministas poscoloniales para significar las distintas estructuras de dominación que someten a las mujeres y que desde el punto de vista del discurso hegemónico las construyen como el “otro” diferente e inferiorizado (Spivak [1985] 2003).

Millán 2009; Hernández 2008; Radcliffe 2008; Safa 2008; Prieto et al. 2006; Figueroa 2005).

En la cosmovisión indígena, el ideal de complementariedad se concibe como un vínculo de mutuo respeto que opera en un marco de diferenciación de tareas, pero no de jerarquización. Esta noción ha sido cuestionada en la práctica, pues las mujeres indígenas difícilmente acceden a la propiedad sobre la tierra o a participar en la distribución de cargos de poder en la comunidad; su movilidad se ve restringida por normas tradicionales; registran altos índices de violencia de género, etc. Esta problemática pone en duda el carácter igualitario que supone la noción de complementariedad entre géneros (Jaquette 2011).

Existe una amplia discusión respecto a si las mujeres indígenas subordinan su conciencia de género a la conciencia étnica. Es importante replantear esta dualidad analítica que muestra a las mujeres indígenas identificadas firmemente con las exigencias étnicas, mientras que se distancian de las interpretaciones feministas, aun cuando forman sus propias organizaciones para la discusión de sus necesidades como mujeres. En su lugar, es preciso mirar la dominación étnica y de género como ejes articulados que se potencian entre sí y no como unidades separadas y monolíticas.

Un análisis de este fenómeno, a partir de una postura poscolonialista del poder, sostiene que en estos procesos políticos se producen “desencuentros” cuando los derechos étnicos y los derechos de género se promueven de forma separada. Sarah Radcliffe (2008, 125-126) propone interpretar la ubicación de las mujeres indígenas como “ciudadanas racializadas, generizadas y sexualizadas”, es decir, bajo una “matriz de dominación” en la que se intersectan y se construyen mutuamente diferentes formas de opresión.

Lejos de abordar los “desencuentros” entre los derechos como pueblos y los derechos de las mujeres indígenas, con este libro busco aportar a comprender las modalidades de participación de las mujeres indígenas. De esta manera, tomo en cuenta dicha participación para entender su rol en la alteración de las relaciones de desigualdad de género, étnicas y de clase, no solo al interior de sus comunidades, sino también en el conjunto de las estructuras de poder local. Para ello, me sitúo en un análisis de los recursos materiales y simbólicos más que en temas culturales e identitarios.

El marco para el análisis son los aportes del feminismo a la teoría de la democracia. Considero que las categorías que ofrecen permiten comprender el funcionamiento del sistema político y constituyen un lente a través del cual es posible realizar análisis situados culturalmente. No se trata de poner a las poblaciones indígenas como modelos de una democracia diferente y hasta antagónica a la democracia occidental; al contrario, afirmo que el modelo normativo de la democracia participativa indígena no la sustituye, sino que la enriquece.

En suma, propongo una perspectiva feminista sobre un tema de sociología política relativo a la democracia participativa. Al mismo tiempo que planteo a los estudios feministas una lectura política de la acción colectiva que las mujeres indígenas llevan adelante, ya que hasta ahora solo se habían centrado en temas relacionados con la cultura y la identidad. Esta entrada analítica hace a este estudio diferente de otros realizados sobre el mismo tema: la participación.

En ese sentido, los ejes conceptuales están constituidos por las relaciones entre género, democracia participativa e interseccionalidad. Propongo un análisis a través de tres entradas teóricas: la primera toma los aportes realizados por la teoría feminista contemporánea del ámbito anglosajón a la teoría de la democracia (Phillips 1996a; 1999; 2002; 2003; 2007; Pateman 1996; 1999; 2000). Con estos aportes centré la discusión en las críticas realizadas por el feminismo al minimalismo de la democracia liberal, y en los argumentos esgrimidos a favor de formas sustantivas basadas en la participación, sin que por ello se invalide la importancia de la representación política.

La segunda entrada analiza los escollos para la participación igualitaria de las mujeres al interior de los espacios de deliberación. Para ello parto de la discusión del feminismo crítico en torno a la noción de esfera pública habermasiana, fundada en el ideal de lo público cívico como imparcial y universal, frente a la cual se propone la construcción de espacios públicos plurales de diálogo multicultural (Young 1990b; 1996; 2000; Benhabib 1996), alternativos o de contra-públicos subalternos (Fraser 1990; 1995; Palacio Avendaño 2009). Para la estructuración de esta entrada, también me apoyo en la noción de “*habitus* lingüísticos” y de actos de palabra que

circulan ligados a la distinción social, como lo propone Bourdieu (1982), para caracterizar la creación de esferas públicas localizadas.

Ligado a esto, como un tercer elemento de entrada teórica, considero los múltiples sistemas de opresión, sexuales, étnicos y de clase, que actúan de manera simultánea y se entrecruzan, afectándose unos a otros. He retomado los aportes de los estudios feministas poscoloniales (Mohanty [1984] 2008a; Suárez y Hernández 2008) para comprender la participación política de las mujeres indígenas del área rural, las formas en que construyen sus liderazgos y cómo confrontan las interpretaciones homogeneizantes, incluso aquellas provenientes de un feminismo occidental hegemónico basado en la experiencia particular de mujeres blancas de clase media.

El feminismo poscolonial hace hincapié en las posibilidades de constitución del *sí mismo* de las mujeres de la periferia como sujetos, producidas a partir de la acción política de los nuevos movimientos sociales y la contracultura. En esta línea, para una comprensión de los procesos de subjetivación de las mujeres, retomo la propuesta de Foucault (2000) sobre las relaciones entre sujeción/resistencia, para dar cuenta de que los individuos no son reflejos pasivos de las circunstancias, sino configuradores activos de sus propias vidas, siempre dentro de un contexto de posibilidades.

Estas tres entradas analíticas: participación, deliberación e interseccionalidad, constituyen un prisma triangular a través del cual reflexiono sobre las implicaciones que tiene el horizonte de la democracia participativa en la vida de las mujeres.

Dimensiones, escalas y organización del estudio

Analizo tres dimensiones de la participación de las mujeres de la parroquia Cusubamba a partir de una visión diacrónica, que pone énfasis en lo acontecido entre 1990 y 2010, y otra sincrónica, relativa al examen del funcionamiento interno de las instancias de participación. En cuanto a escala, el análisis se mueve entre lo *micro*, representado por las prácticas de participación en la parroquia, y lo *macro*, constituido por estas prácticas a nivel provincial. Así mismo analizo la participación de las mujeres indíge-

nas en la vida comunitaria; en espacios institucionales en su relación con el Estado; y, a nivel de las subjetividades.

La estrategia metodológica para abordar las modalidades de participación a nivel de la vida comunitaria consistió en el examen de la participación de las mujeres en sus propios espacios organizativos y al interior de las organizaciones mixtas, tanto en aquellas de segundo grado (OSG) como en las juntas de aguas. Estos espacios son los más representativos del tejido social comunitario. En relación con el segundo nivel, se tomó el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2011, que tuvo lugar en la provincia y en la parroquia. A través de este evento, se examinaron las modalidades de participación de las mujeres en su relación con el Estado. El tercer nivel, sobre la relación entre participación y procesos de subjetivación, se abordó mediante la elaboración de historias de vida de dos mujeres indígenas pertenecientes a la provincia de Cotopaxi. Las consideré, por un lado, como prototipos que informan de una trayectoria de liderazgo social comunitario; por otro, fueron vistas como un liderazgo moldeado en el acceso a la política institucional. Si bien tienen un carácter único, ofrecen elementos que permiten ilustrar el trayecto seguido por las mujeres indígenas y su tránsito al mundo público.

La metodología empleada es de carácter cualitativo, se basa en la etnografía política de las prácticas y cómo estas son experimentadas, concebidas e imaginadas por los propios sujetos, poniendo de relieve sus opiniones y saberes.¹⁴ Con ella busqué adentrarme en la subjetividad para comprender el significado que las mujeres otorgan a la acción social, o lo que para Fortino Vela Peón (2001, 65) es conocer “cómo se refractan en la conciencia individual los diferentes factores sociales, económicos, culturales e ideológicos que dan pauta a las distintas conductas sociales de los individuos”. Al enfatizar en las actividades de la vida cotidiana de las mujeres, se buscó reivindicar el espacio de lo privado, de la reproducción y del cuidado, como un asunto de interés para la política democrática.

¹⁴ Vela Peón (2001) define a los métodos de investigación cualitativa como aquellos que ponen énfasis en la visión de los actores y en el análisis contextual en el que desarrollan su acción, centrándose en el significado que estos otorgan a las relaciones sociales que establecen.

El trabajo de campo tuvo una duración de dos años, en un constante ir y venir a Cusubamba, en un esfuerzo de inmersión en la vida social de la parroquia para conocer las interacciones, el orden social y, sobre todo, el funcionamiento de los espacios de participación y las modalidades de involucramiento de los grupos de mujeres en ellos. Fue un tiempo en el cual, durante seis meses en 2011, tuvo lugar el proceso de planificación participativa a nivel nacional y en toda la provincia de Cotopaxi.

La revisión bibliográfica y documental implicó la búsqueda de estudios realizados sobre el tema de análisis y la zona de interés, así como de instrumentos que norman la planificación participativa del territorio. Revisé también documentos proporcionados por las ONG que trabajan en la zona y notas de la prensa local. La observación participante se llevó a cabo mediante la asistencia a las asambleas parroquiales y provinciales y a las distintas mesas de concertación fijadas para la elaboración del plan de desarrollo 2011, durante cerca de tres meses, y continuó con el procesamiento de información por tres meses más hasta su aprobación. También asistí a eventos relacionados con la rendición de cuentas de las autoridades locales, así como a las reuniones y actividades emprendidas por los grupos de mujeres de Cusubamba, de la Red Regional de Mujeres y de la Red Provincial de Mujeres.

Realicé entrevistas a profundidad a varios grupos de informantes. En total 47 entrevistas, distribuidas de la siguiente manera: 24 actores/as sociales (12 correspondientes a miembros del grupo de mujeres); 9 actores/as políticos; 2 representantes de ONG; 4 especialistas; y, 8 miembros de los equipos técnicos vinculados a la planificación del territorio.

Las entrevistas fueron antecedidas por períodos extensos de trabajo de campo, es decir, no se las considera como un evento aislado o independiente, sino como parte del proceso de observación participante. Inicialmente definí una lista de personas a entrevistar, que fue ampliándose en el transcurso de la investigación en función de la información que obtenía; utilicé el procedimiento de “bola de nieve” para completar la selección previa de personas por entrevistar.¹⁵ En la transcripción busqué ser fiel a los testimonios –todos

15 En cuanto a la lógica de selección de los informantes, Vela Peón explica que, a diferencia de la encuesta con muestreos estadísticos, en la investigación cualitativa se efectúa un muestreo de tipo teórico o intencionado, siguiendo un proceso de acumulación de entrevistas adicionales hasta lograr

fueron grabados–, bajo la consideración de que “el lenguaje, más que un medio de comunicación, se concibe como instrumento de transmisión de conocimiento cultural” (Vela Peón 2001, 73). Los nombres de las personas entrevistadas han sido omitidos para conservar el anonimato aun cuando a la mayoría no les incomodó que se las identificara. Se explicita sin embargo el cargo que ocupan, pues es de importancia para el análisis. En algunos casos se han cambiado nombres para proteger la identidad del informante.

El estudio está organizado en siete capítulos. En el capítulo 1, de acuerdo con los ejes conceptuales planteados, hago un recorrido por los principales aportes de la teoría feminista contemporánea a la teoría de la democracia, en aspectos relacionados con los límites del minimalismo liberal, la igualdad formal y la noción de esfera pública hegemónica; presento además los principales aportes del feminismo poscolonial y su importancia para realizar estudios situados culturalmente sobre las mujeres.

En el capítulo 2 analizo el contexto que contribuyó a la emergencia del discurso de la participación a nivel regional y en nuestro país durante la década de los noventa. Reviso la normativa sobre participación implementada en Ecuador en las últimas décadas y las experiencias de gestión participativa que tuvieron lugar en varios municipios indígenas y en Cotopaxi. El propósito es mostrar los significados disímiles asociados a los dispositivos de participación y la necesidad de entender su orientación en función del proyecto de sociedad en juego.

En el capítulo 3 describo la historia y configuración del espacio social en Cotopaxi, así como las características demográficas y socioeconómicas del territorio durante las décadas 1990-2010. Presento datos que dan cuenta de las desigualdades de género y la etnicidad, lo que permite conocer las realidades materiales en las que tienen lugar las prácticas participativas implementadas en la localidad. En cada uno de los capítulos siguientes organizo la información de acuerdo al modelo de análisis sobre la participación de las mujeres indígenas, en tres escalas.

un “punto de saturación” en el cual el investigador considera que ha captado todas las dimensiones de interés de manera tal que los resultados provenientes de una nueva entrevista no aportan información de relevancia a la investigación. En el muestreo teórico el número de casos estudiados es relativamente poco importante. Lo que es relevante es el potencial de cada caso para ayudar al investigador a desarrollar ideas dentro del área de la vida social que está siendo estudiada (Vela Peón 2001, 83-84).

En el capítulo 4 examino las prácticas de participación a nivel comunitario. Reconstruyo la historia de constitución de las organizaciones de mujeres de Cusubamba, estrechamente ligada a las intervenciones de desarrollo en la parroquia. Además, analizo el lugar que ocupan las mujeres al interior de las organizaciones mixtas, como las OSG y las juntas de agua. En este capítulo muestro cómo el análisis diacrónico permite evidenciar las continuidades y los cambios que introdujeron las mujeres con su participación, logrando con ello desestabilizar un orden de género dominante dentro de la familia y de las estructuras de poder indígena.

En el capítulo 5 se elabora un examen amplio de las prácticas de participación a nivel institucional en la provincia, a través de los eventos en torno a la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotopaxi 2011; esto permitió dar cuenta del tipo de relaciones establecidas entre sociedad civil y Estado, las políticas implementadas, los actores convocados a participar y el acceso de las mujeres a estos espacios.

En el capítulo 6 realizo un examen del espacio social en la parroquia Cusubamba. Allí reflexiono sobre las dinámicas de adaptación/contestación de la comunidad frente a procesos de participación regulados desde el Estado y discuto lo que se consideran comportamientos de clientela, que desde las necesidades de sus actores se interpretan como mecanismos de reelaboración de la identidad y de estrategias de sobrevivencia. También las asambleas de planificación fueron analizadas como espacios públicos localizados, en cuyas dinámicas de deliberación es posible identificar el grado de legitimidad que se concede a la palabra de las mujeres.

Finalmente, el capítulo 7 está dedicado al examen de los procesos de subjetivación. Tracé la historia de vida de dos lideresas de Cotopaxi, que, aun siendo particulares, ofrecen elementos que ilustran las rutas seguidas por las mujeres indígenas en su tránsito hacia el mundo público y en la construcción de sus liderazgos políticos y sociales.

El capítulo 8 hace una recapitulación de los temas tratados y presenta los principales hallazgos del estudio realizado.

Capítulo 1

Género, democracia participativa, deliberación y subjetivación

Las últimas décadas se han caracterizado por una prolífera contribución de la teoría feminista a las teorías sobre la democracia. Un amplio abanico de perspectivas feministas, articuladas en torno a posiciones políticas diferentes, ha puesto en cuestión las categorías fundamentales sobre las que se levanta la tradición del pensamiento político occidental. De esta manera, se ha demostrado cómo la pertenencia a la comunidad política está profundamente sesgada en función del género. Debido a las diferencias establecidas por este patrón de poder social, hombres y mujeres tienen distintas posibilidades de intervenir en el mundo político.

Para el feminismo, las cuestiones de la democracia tienen un largo arraigo relacionado con la discusión sobre el significado de “la política” y de “lo político” (Phillips 1996b, 95). Según el pensamiento político convencional, la política se refiere a las decisiones públicas que ocurren en un espacio público. Es decir, se trata a la política como actividad que ocupa un lugar específico. De ahí la distinción realizada entre las esferas pública y privada, característica del pensamiento liberal. Esta idea es la que asocia los conceptos de “hombre” con los de *razón* y de *cultura*, suponiendo que todos ellos pertenecen a la esfera de lo público. A su vez, esta forma de entender la política vincula el concepto de “mujer” con los de *emoción* y de *naturaleza*, circunscribiéndolos al ámbito de lo privado y de la vida doméstica. Esta separación ha resultado en la exclusión de las mujeres de la vida política. La dualidad de la vida en estas esferas ha implicado una

concepción espacial de lo “político”, que excluye a las mujeres y justifica el “universalismo restringido” de las personas presentes en la esfera pública (Castells 1996, 14-15).

La crítica feminista contemporánea rechaza el supuesto de que la separación social entre lo privado y lo público deviene de las características “naturales” de los sexos. En igual medida afirma la conexión integral de ambas esferas y considera su separación como una mistificación ideológica, que implica la sujeción de las mujeres a los hombres dentro de un orden aparentemente universal, igualitario e individualista. La organización del mundo según estos parámetros refleja el carácter patriarcal escondido detrás del liberalismo (Pateman 1996, 48).

El feminismo adopta una noción más compleja de “lo político”, asociada con la idea de que la política existe allí donde hay conflicto, por lo cual el concepto puede estirarse hasta abarcar todas las actividades y esferas sociales, incluido el ámbito doméstico de la reproducción y el cuidado. La desafiante consigna levantada por el feminismo: “lo personal es político” condensa la idea de que en todas aquellas estructuras donde haya relaciones de opresión y explotación, ahí estará la política (Phillips 1996b, 95).

Esta premisa cuestiona el modo abstracto en que la teoría convencional ha pensado el poder y la existencia de la política en un “afuera” reservado exclusivamente a los hombres. De esta manera llama la atención sobre la forma en que el poder permea el tejido de la vida cotidiana. Esto implica una apertura al debate “político” de aquellas prácticas consideradas “privadas”, como la desigualdad doméstica, la violencia intrafamiliar y el control sobre la sexualidad, como señala Anne Phillips (1996b, 95)

[Las] cosas que se solían descartar por triviales ya no se pueden contemplar como la consecuencia azarosa de una opción individual, porque están estructuradas por relaciones de poder. Cosas que alguna vez se velaron en los secretos de la existencia privada son y deben ser de interés público. La división sexual del trabajo y la distribución sexual del poder son parte de la política tanto como las relaciones entre las clases o las negociaciones entre las naciones.

Esta reconceptualización de lo político y la política supone para el feminismo una reconceptualización de la democracia. Si bien el liberalismo excluyó enormes zonas de la existencia de los procedimientos de control democrático a través de la distinción público/privado, el feminismo no solo discute las consecuencias “políticas” de estos arreglos “privados”, sino que también insiste en la pertinencia de la democracia en cada uno de los aspectos de la vida social.

Como indica Phillips (1996b, 155), “en la política feminista contemporánea, la democracia se presenta usualmente como algo que debería entrar en la trama de todas las relaciones sociales y no quedar restringida a una modalidad de formación de los gobiernos”. De esta manera, da cuenta, además, de que no se trata simplemente de democratizar el espacio de la familia y de la reproducción como condición para la democratización del Estado, sino de que la democratización de la vida privada importa por sí misma.

La aspiración a una auténtica democracia demanda cuestionar la división entre lo que se considera “relevante” o de interés público, y aquello representado como “irrelevante” o doméstico. Esta es la noción de política democrática que se maneja en este libro y que sirve como una base en la tarea de pensar la participación de las organizaciones de mujeres de Cusubamba. Para ello, discutiré algunos preceptos de la democracia liberal a partir del cuestionamiento que hace el feminismo a dos aspectos básicos de esta forma política: su incapacidad de dar respuesta a la promesa de igualdad y la manera en que ha restringido el alcance y la intensidad del compromiso ciudadano, circunscrito únicamente al voto y a la formulación de preferencias en los períodos electorales.

El debate permite conocer las razones por las cuales el feminismo y los movimientos sociales demandan formas más sustantivas de democracia basadas en la participación ciudadana. Sin embargo, las feministas hacen hincapié en que se consideren tanto las condiciones de acceso igualitario entre hombres y mujeres a los mecanismos de participación, como la formulación de políticas y agendas participativas basadas en la diferencia. Sin estas dos condiciones –igualdad en la diferencia– los mecanismos de participación serían insuficientes para alterar las estructuras de poder que subordinan a las mujeres.

En el caso de análisis propuesto, estamos frente a la situación de mujeres campesinas e indígenas del área rural colocadas en el vértice de una doble problemática. Si bien en las comunidades indígenas la participación ha sido una forma histórica de acción colectiva, el acceso a las decisiones está restringido a los hombres en virtud de su condición de género. Por esta razón, las mujeres de Cusubamba reclaman el derecho a la igualdad en los mecanismos de decisión, tanto a lo interno de sus comunidades, como en su relación con el Estado. Al mismo tiempo, demandan el derecho a la diferencia como mujeres y como parte de sus pueblos y nacionalidades; derecho a la igualdad y a la diferencia como horizonte democrático para las mujeres.

Críticas feministas al minimalismo de la teoría democrática liberal

Definir qué es la democracia es una cuestión atravesada por diferentes debates. Desde los griegos hasta Rousseau,¹ se la pensó como un ejercicio directo del derecho a la participación por parte de los ciudadanos, a través del cual estos tomaban decisiones sin intermediación. Desde entonces la democracia se asoció a la soberanía popular, a la voluntad general y al interés común.

Con el surgimiento de la sociedad de masas, la democracia directa enfrenta una imposibilidad objetiva en estos entornos diferenciados. El surgimiento de este tipo de sociedad modificó la teoría de la democracia, a la que se incorporan los mecanismos de la representación y la dimensión vertical, esto es, la constitución de autoridad. La concepción moderna y liberal de la democracia se fundamentó en una diferencia entre la titula-

¹ Para Rousseau, la soberanía del pueblo –que es la base del contrato social– no puede ser alienada por el acto de delegación, pues este niega la esencia misma de la soberanía. El soberano no puede ser representado sino por sí mismo, so pena de perder el poder. Dice: “La soberanía no puede ser representada [...]. El pueblo inglés cree ser libre: está muy equivocado: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento; pero tan pronto como son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada” (Rousseau 1762 citado por Bobbio 1984, 32). Cabe advertir que el propio Rousseau declaraba esta fórmula realizable solo en pequeña escala, para repúblicas muy pequeñas.

ridad del poder perteneciente al *demos* y el ejercicio del poder confiado a representantes periódicamente elegidos por el pueblo. Por consiguiente, el poder popular se resuelve en el poder electoral (Pasquino 2011).

Debido a la transformación de escala que caracteriza a las sociedades contemporáneas, se considera que “pueblo” designa cada vez más a un agregado amorfo distinto al *demos* de los griegos, constituido por los ciudadanos de la *polis* que eran una verdadera comunidad basada en la inmediatez de interacciones y en una relación directa cara a cara en la que los participantes eran observables individualmente. Además, entre ellos predominaba una cultura oral de deliberación y el sentido del deber cívico era muy alto. Al cambiar las condiciones, la democracia directa bajo el formato de la asamblea se hizo inviable.

Dado que la participación presupone *tomar parte en persona*, la autenticidad y eficacia de participar están en relación inversa al número de los participantes. Es imposible que *todos decidan sobre todo* en sociedades cada vez más complejas como las industriales modernas. Por lo tanto, el ejercicio del poder se articula en las instituciones representativas, las mismas que se asumen como marco de la vida democrática.

En cuanto a esta discusión, Phillips argumenta que “no se trata de optar por una alternativa polarizada entre más asambleas o simplemente ir a votar”. Esta autora elabora una propuesta que “combina la fuerza de ambas tradiciones más que afirmar la superioridad de lo uno sobre lo otro”. Es decir, plantea un potenciamiento de la democracia participativa pero dentro de las normas de la democracia liberal representativa. De esta manera afirma que “el problema con la democracia liberal no reside tanto en que sea intrínsecamente incapaz de ampliar formas de participación ciudadana, como en la autocomplacencia con la que afirma haber satisfecho todas las aspiraciones democráticas legítimas” (Phillips 1996a, 91).

Esta es una posición análoga a la expresada por Sousa Santos y Avritzer (2004), quienes formulan su crítica a la concepción liberal minimalista que considera a la representación como el único mecanismo viable, la cual deja de lado el importante papel de la movilización social y de la acción colectiva en la construcción democrática. No se trata de oponer participación a representación, aseguran estos autores, sino de propiciar articulaciones

productivas entre ambas, que permitan superar la “baja intensidad” democrática a la que el modelo hegemónico liberal limitó la participación de los ciudadanos en la vida política (2004, 68).

Joseph Schumpeter, máximo exponente de la tradición liberal minimalista, reduce el proceso democrático a un “método político” o “un cierto tipo de arreglo institucional para llegar a decisiones políticas y administrativas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo” ([1942] 1996, 343). Esta definición parte de los supuestos de que: a) para preservarse, la democracia debe reducir los márgenes de la participación política, y b) la única forma de volver racional el proceso de toma de decisiones democráticas es limitarlo a las élites y restringir el rol de las masas únicamente a la elección de las élites *destinadas* a gobernar.

Según esta perspectiva, el ciudadano común carece de capacidad o interés político y le corresponde únicamente elegir a los líderes a quienes cabría tomar las decisiones. Es decir, “la participación de una élite minoritaria es lo necesario, mientras que la no-participación del hombre apático y ordinario es considerada como la principal defensa contra la inestabilidad” (Pateman 1999, 43). Los límites del elitismo liberal han sido exhaustivamente escudriñados; para efectos de mi análisis subrayo el desinterés manifiesto por formas más sustantivas de involucramiento ciudadano y la defensa de la participación electoral como la única forma de participación auténtica.

Por el contrario, Sousa Santos y Avritzer (2004) argumentan cómo la complejidad de los problemas contemporáneos y las múltiples sedes de poder político requieren que sea ampliado el alcance de la representación política. La vida asociativa –movimientos sociales, grupos de interés y asociaciones cívicas– se reconoce cada vez más importante para el funcionamiento de las democracias representativas. Actualmente, el proceso de globalización suscita un nuevo énfasis en formas de democracia local que están surgiendo a partir de la recuperación de tradiciones participativas y el fortalecimiento de la diversidad. Son cuestiones que, como señalan estos autores, demandan “ampliar el canon democrático”, “ya sea reivindicando la legitimidad de la democracia participativa, ya presionando a las instituciones de la democracia representativa en el sentido de hacerlas más inclu-

sivas, ya incluso buscando formas de complementariedad más sólidas entre la democracia participativa y la democracia representativa” (2004, 66).

La existencia de instituciones representativas no es suficiente para que haya una sociedad democrática. Como considera Carole Pateman, hipotéticamente, la democracia precisa de una sociedad participativa que tenga efectos educativos e integradores en los ciudadanos. A través de la participación, asegura, las personas pasan por un proceso de socialización o “capacitación social” que les permite obtener habilidades y un conocimiento sobre los procedimientos democráticos, lo que coadyuva a aceptar las decisiones colectivas. En consecuencia, se puede caracterizar al modelo participativo como

uno donde se requiere el máximo influjo (participación) y donde el resultado incluye no solo políticas (decisiones) sino también el desarrollo de las capacidades sociales y políticas de cada individuo, de manera que haya una retroalimentación del resultado hacia el influjo (Pateman 1999, 41).

Precisamente al examinar en sentido histórico las formas de participación de las mujeres campesinas e indígenas de Cusubamba, me pregunto si ha existido tal aprendizaje democrático y si ha implicado potenciar las capacidades y subjetividades de las mujeres, o en beneficio de qué actores sociales se ha dirigido.

El movimiento feminista contemporáneo, desde sus orígenes en las décadas de los sesenta y setenta, emergió en un período de insatisfacción generalizada con la insustancialidad de la democracia liberal. Compartió con los grupos radicales una visión de una democracia más activa y participativa, visión que se tradujo en una desconfianza ante las jerarquías y los dirigismos, en una voluntad de compartir experiencias, conocimientos, influencias y tiempo; así, se prefirió una democracia directa asamblearia más que el anonimato del voto. A consecuencia de ello, el movimiento feminista se identificó con los valores de la democracia local y descentralizada; con lo que se podría llamar el micronivel de democracia en el seno del movimiento y de la democracia en la vida cotidiana (Phillips 1996a, 79-80).

Las tradiciones feminista y participativa han estado estrechamente conectadas. El movimiento contemporáneo de mujeres ha sido casi un

experimento en democracia participativa, con una política de activismo de base, una crítica radical de la autoridad y un compromiso con las decisiones colectivas. No obstante, a partir de su propia experiencia, “el feminismo aporta al problema de la democracia participativa la más aguda combinación de las razones para querer que funcione y por las cuales probablemente no funcionará”, (Phillips 1996b, 30). Esta postura crítica se sitúa en el cruce entre los límites y las oportunidades que ofrece la democracia participativa a las mujeres, lo que califica como las paradojas o dilemas de la participación. Este claroscuro expresa la forma en que están estructuradas las relaciones de género en la sociedad y que dificultan la participación efectiva de las mujeres.

A continuación me detengo en la explicación que hace Phillips de las razones por las cuales el ideal de democracia participativa encuentra sus límites en una sociedad en la que subsiste un orden de género dominante. Los argumentos de esta autora son de suma importancia para la redacción de este libro. Dan cuenta de cómo la forma en que está estructurada la división sexual del trabajo impide garantizar la igualdad de oportunidades a la participación entre hombres y mujeres.

A pesar de las limitaciones, advierte Phillips, es importante para el feminismo “un compromiso más participativo que [acentúe] el valor de la reunión por encima del anonimato del voto”, precisando sin embargo que sus conclusiones se dirigen hacia “un potenciamiento de la democracia que, a pesar de todo, incorpora elementos clave del enfoque liberal” (1996a, 89). Esta postura es la que adopté en este libro, al afirmar el valor mutuo de la participación y la representación política en el camino hacia la profundización democrática.

En primer lugar, Phillips se refiere a la insuficiencia del voto, que no solo estriba en que es algo relativamente ocasional, sino que no permite un control popular sustantivo pues deja las decisiones en manos de las élites políticas. Señala que el derecho igual al voto no garantiza una igualdad de influencia en las decisiones políticas, ya que los recursos que llevamos a la política —dinero, contactos, educación, tiempo— favorecen desproporcionadamente a ciertos grupos en detrimento de otros, en particular en el caso de las mujeres. Dado que las diferencias de posición social otorgan a

algunas personas más poder, recursos y autoridad, una forma de paliar estas asimetrías es mediante la inclusión de los grupos desfavorecidos en la toma de decisiones, lo cual tiene sus ventajas, “porque en la reunión nos enteramos de las historias que hay detrás de los temas y tenemos que vérnoslas con los argumentos de ambos lados” (Phillips 1996a, 90).

La insistencia en deliberar sobre los asuntos públicos a fondo en vez de simplemente depositar un voto, tiene una ventaja adicional para las mujeres, pues, además de contribuir a desarrollar sus capacidades para formular sus propias opiniones políticas, la participación activa permite elaborar la propia identidad. Este es un aspecto fundamental. Debido a que hay una multiplicidad de mujeres realmente existentes que no comparten una opresión idéntica, con divisiones profundas entre ellas, no se puede partir de la idea de que existe el “interés de las mujeres”. La identidad femenina es algo múltiple, inestable, algo que debe ser creado y recreado, más que una identidad que simplemente se deba descubrir. Los intereses todavía no están “aquí”, no son dados ni prefijados, implican un proceso conflictivo y continuo que los construya políticamente, de ahí la importancia para las mujeres de la discusión y la reunión.

En cuanto a los intereses, existen diferencias sustantivas entre el liberalismo y el feminismo. Mientras en el primero se asume que “las personas y sus intereses [...] están dados”, y que no son susceptibles de cambiar, ni de permitir el desarrollo de posiciones políticas alternativas (Phillips 1996b, 131), el feminismo, en cambio, da prioridad a la construcción y transformación de los intereses a través de procesos deliberativos. En consecuencia, esta sería una de las razones para adoptar un compromiso activo a favor de la democracia participativa y de los terrenos públicos discursivos. Como señala Nancy Fraser (1995), estos constituyen los sitios más importantes donde se construyen y reconstruyen las identidades sociales.

Los ámbitos públicos no son solamente terrenos para la formación de la opinión discursiva, son además terrenos para la formación y la representación de las identidades sociales. Esto quiere decir que participar no es simplemente asunto de ser capaz de manifestar contenidos propositivos que sean neutrales respecto de la forma de expresión. Más bien [...] participar

quiere decir ser capaz de hablar “con nuestra propia voz”, y de esa forma construir y expresar simultáneamente nuestra identidad cultural a través del idioma y el estilo [...], los ámbitos públicos en sí mismos no son espacios con grado cero de cultura [...]. Más bien, consisten en instituciones culturalmente específicas (Fraser 1995, 408).

Esta mirada implica un rechazo a toda forma de *esencialización* de una identidad (ya sea étnica, de género o clase), pues se parte de la consideración de que el sujeto “mujeres indígenas” no existe como grupo constituido previamente y mucho menos existe un interés común que las convoque o identifique a todas por igual. Por lo tanto, la unidad de acción en medio de la diversidad es el resultado de un proceso de construcción política y social, que, como señalan las autoras citadas hasta ahora, se decanta a través de la discusión de sus problemáticas en el espacio público. De ahí la importancia de la participación para la formación de la identidad de las mujeres indígenas, lo cual es válido para explicar la constitución de todo sujeto político, no solo de las mujeres.

En segundo lugar, Phillips examina cómo la organización de la vida “privada”, la doble carga de trabajo y las presiones de tiempo, se presentan como un obstáculo importante al involucramiento democrático de las mujeres. Uno de los problemas clave con la democracia participativa es su fracaso en reconocer las cargas adicionales que la participación implica en el tiempo de las mujeres. Los hombres y las mujeres tienen una relación diferente con el tiempo, la exigencia de una mayor participación no puede ser neutral u omitir esto. Así como “los ciudadanos activos del mundo antiguo fueron liberados, para la participación en los asuntos públicos, por un vasto ejército de mujeres y esclavos que desempeñaron el necesario trabajo del hogar” (1996b, 99), la noción de “ciudadanía activa” presupone para las mujeres que alguna otra persona se ocupe del cuidado de los niños y niñas, y de las actividades necesarias para el mantenimiento de la vida cotidiana, de lo contrario, las reuniones se convierten en una carga adicional.

Al querer involucrar un grado más sustancial de participación (algo más que la oportunidad de votar en elecciones periódicas), la igualdad en la distribución de responsabilidades y de tiempo es una condición clave. Parte

de lo que el feminismo tiene que aportar a los debates sobre la democracia es la importancia de transformar la esfera familiar, doméstica, “privada”, para sentar las bases de una sociedad democrática, “democratizando” las relaciones sexuales en la casa. Importa la igualación del tiempo, importan los efectos acumulativos de la igualdad en el hogar para la participación política externa (Phillips 1996b, 103).

¿Cómo funciona esta propuesta en Cotopaxi, en una sociedad rural indígena? Para responder esta pregunta, consideremos que allí la carga de trabajo para hombres y mujeres indígenas rurales es mayor en relación con el mundo urbano, siendo ligeramente superior para el caso de las mujeres indígenas (CONAMU 2007). Si bien en algunas comunidades indígenas del cantón Salcedo, al igual que en Cusubamba, las actividades domésticas suelen ser intercambiables y no existen rígidas fronteras de género para su realización (Hamilton 1998), la responsabilidad directa la tienen las mujeres. En esta parroquia, además de las tareas vinculadas con la reproducción y el cuidado, las mujeres sostienen la agricultura de subsistencia y son las principales generadoras de mano de obra en la localidad para la agroindustria de exportación. A costa de su autoexplotación las mujeres liberan un tiempo para su participación en la gestión comunitaria que se intensifica ante la ausencia de los hombres debido a la migración.

La propuesta de Phillips es pertinente en el sentido de que a los formatos de democracia participativa les hace falta considerar las realidades específicas de las mujeres para garantizar su acceso. Esto, en el mundo indígena, implica no solo democratizar las responsabilidades domésticas —que en la práctica son relativamente compartidas por los distintos miembros de la familia—, sino también transformar factores estructurales relacionados con la sobreexplotación de la fuerza de trabajo de las mujeres en los sistemas agrarios de producción capitalista y la segmentación por género del mercado laboral.

La democracia no es solo un método, sostiene Pateman (2000), posee una dimensión ética, implica una dimensión amplia de lo político que abarca las instituciones representativas gubernamentales y aquellos espacios en los que se toman decisiones que afectan los valores sociales. Esta autora reconoce la importancia de la participación en la vida de las muje-

res. No obstante, considera que a las instituciones participativas también les hace falta incorporar la dimensión familiar y privada en sus formatos y en sus propuestas, ya que verla como irrelevante es negar las realidades humanas más básicas. Si las mujeres han de participar plenamente como iguales en la vida social, los hombres han de compartir por igual la crianza de los hijos e hijas, así como otras tareas domésticas. Mientras a las mujeres se las identifique con este trabajo “privado”, su estatus público siempre se verá debilitado (2000, 204-205).

Ligado a esto, un tercer elemento que coloca Phillips a discusión es el problema relacionado con la intensidad de la participación y el número de participantes. Observa que cuando una democracia establece altas demandas en el involucramiento de la gente, la participación se convierte en un asunto de minorías, de aquellos que disponen de mayores recursos y de tiempo para dedicarse por entero a la política. “Cuanto más exija la participación, más inevitable será su poca difusión; cuanto más activo sea el compromiso democrático, más probable será que solo lo suscriban unas cuantas personas” (Phillips 1996a, 89), esta opinión da cuenta de que tal dilema se evidencia más agudamente en la vida de las mujeres por la doble carga de trabajo y la presión del tiempo antes expuestas.

Ya que la toma de decisiones en reuniones cara a cara se decanta casi invariablemente hacia quienes saben hablar en público y tienen la autoconfianza para articular su posición, más participación puede terminar por negar su voz a la mayoría, pues los menos hábiles para argumentar en una reunión pierden la oportunidad de influir sobre los demás. Aunque parte de esto se puede considerar legítimo, hay algo que sin duda es injusto, porque una cosa es conceder peso adicional a quienes han pensado más a fondo y con más claridad sobre los temas y otra cosa –menos defendible– es cuando la importancia radica simplemente en una facilidad para hablar. Como estos suelen ser los ya favorecidos por la riqueza, la educación y el poder, la reunión puede ser entonces menos democrática que la urna, donde cada quien cuenta como un voto.

Bajo estas circunstancias, en las que más “democracia” conducirá por lo tanto a un elitismo en el que “los pocos lo hacen mejor y cuentan por más que los múltiples pasivos, inertes, apáticos y no participativos” (Sartori

1987 citado por Phillips 1996b, 50), “es perfectamente viable combinar la reunión cara a cara con votos formales y votaciones secretas de modo que aun cuando a la gente le intimide expresar sus propios puntos de vista, pueda registrar su disidencia anónimamente”, afirma Phillips (1996b, 131). De este modo, la autora da cuenta de la necesidad de procedimientos de representación que deben otorgar el debido peso a cada persona y no privilegiar a quienes hacen más ruido.

Phillips no pone en duda la importancia del voto que valora por igual a todos los ciudadanos, ya que al momento de votar cada persona cuenta como uno. Al contrario, lo confronta con las desventajas de la asamblea y de los grupos de participantes a quienes, por lo general, nadie ha elegido. Por lo tanto, se les desconoce la autoridad para hablar en nombre de los demás. Precisamente por estas exigencias para lograr la legitimidad democrática encuentra necesario complementar participación y representación. Al respecto señala:

Las versiones más participativas de la democracia potencialmente se desmoronan por los problemas para garantizar a cada quien un peso igual, por lo que el involucramiento y la participación basados en la reunión nunca pueden sustituir el derecho igual al voto. Con todas las indudables insuficiencias, a nadie se le ha ocurrido un mecanismo alternativo satisfactorio y todos los esfuerzos para aumentar la participación deben seguir siendo un aditamento a esto. Este no es un dramático nuevo punto de vista, porque son muchos los que han acentuado la falsa oposición entre democracia directa y representativa [...] y han señalado que a cualquier conclusión que se llegue en la extensión o profundización de la democracia no debería presentársela como una alternativa a la representación (Phillips 1996b, 144).

Del mismo modo en que se puede argumentar a favor del voto que permite formalmente a toda la ciudadanía expresar sus preferencias, se puede también aquilatar la importancia de la participación ciudadana, ya que el tiempo extra dedicado a la toma de decisiones por consenso no es “desperdicio” potencial de energía y tiempo. Los esfuerzos para trabajar colectivamente promueven una especie de compromiso mutuo y de asumir

responsabilidades,² además, el involucramiento continuo en reuniones y toma de decisiones mejora la comprensión de las complejidades de la opción política y permite escuchar lo que otros tienen que decir. Sin duda, hay múltiples consecuencias de cada procedimiento democrático.

Igualdad formal, participación y política de la presencia

Otra de las líneas de cuestionamiento que hace el feminismo a la democracia liberal se refiere a la incapacidad de dar respuesta a la promesa de igualdad política, problemática en la que me detengo a continuación. La democracia liberal considera que esta promesa está suficientemente cumplida con el sufragio universal y con la igualdad de oportunidades para todas las personas de presentarse a las elecciones. Con ello concede una paridad política formal al margen de las condiciones sociales y económicas que influyen sobre esa igualdad.

La democracia liberal parte de que podemos abstraer un “núcleo” de humanidad de todas las complejidades y diferencias de la vida real, ubicando al individuo como un elemento esencial a quien ofrecer los derechos democráticos. Si bien el liberalismo considera que el universalismo es garantía mínima en el reconocimiento de derechos para todos los individuos sin excepción de su adscripción de clase, sexo, nacionalidad, etnia, etc., y por lo tanto, hace posible afirmar el igual valor moral de todas las personas, para el feminismo la igualdad formal a nivel jurídico ignora las desigualdades reales. Esta corriente propone una igualdad sustantiva, que significa tomar en cuenta las condiciones materiales de vida de las mujeres, sus limitaciones y desventajas objetivas que les colocan en situación de desigualdad frente a los hombres.

2 Una de las ventajas de la participación directa en la toma de decisiones es que contribuye al control y a tratar de que los dirigentes se responsabilicen ante los dirigidos, obligándolos a cumplir programas y políticas previamente acordados. “Así pues, en vez de elegirlos para que hagan lo que ellos crean podemos mantenerlos aun responsables ante la reunión”, señala Phillips, para dar cuenta que el énfasis en la participación implica al mismo tiempo una preferencia por el mandato obligatorio, a través de acordar líneas de orientación precisas sobre lo que pueden hacer los voceros o “dirigentes”, insistir en informes regulares y establecer límites en el período en que cualquier persona puede detentar un cargo (1996b, 49; 134).

Según el feminismo, el ideal de “ciudadanía universal” se fundamenta en normas y valores derivados de la experiencia específicamente masculina. Esta aspiración, en la práctica, no ha eliminado la opresión que soportan las mujeres, ni ha comportado justicia e igualdad. En consecuencia, el feminismo aboga por una “ciudadanía diferenciada”, es decir, por el reconocimiento de “derechos especiales” orientados a atender las desigualdades de grupo con el objeto de socavar la opresión y las desventajas.

Pateman (1996) aporta una crítica feminista a la ciudadanía liberal. Sostiene que, aunque tardíamente, a las mujeres se les ha reconocido el estatus de ciudadanas, y esta ciudadanía formal ha sido ganada dentro de una estructura de poder patriarcal donde las tareas y las cualidades de las mujeres están devaluadas. Puesto que la diferencia es precisamente lo que la ciudadanía patriarcal excluye, se requiere entonces de una concepción “sexualmente diferenciada” de la individualidad y de la ciudadanía que reconozca la especificidad de la condición de las mujeres con sus cuerpos y todo lo que ellos simbolizan, en un contexto de igualdad civil y ciudadanía activa.³

Iris Marion Young (1996; 2000) discute en torno a dos significados de universalidad presentes en las ideas políticas modernas: la universalidad como generalidad y la universalidad como igualdad de tratamiento. Respecto al primero, dirá que la universalidad de ciudadanía asociada a la voluntad general puede dar lugar a un problema de asimilación en detrimento del reconocimiento de las diferencias. Con respecto al segundo, dirá que allí donde existen diferencias de poder entre grupos, en que algunos son privilegiados mientras que otros están oprimidos, el seguimiento estricto de un principio de tratamiento igual tiende a perpetuar la opresión. Su propuesta apunta, entonces, a desarrollar una teoría democrática participativa basada no en reconocer una humanidad indiferenciada, sino en asumir que existen diferencias grupales y que es necesario proporcionar medios institucionalizados para el reconocimiento y representación explícita de aquellos grupos que son oprimidos en virtud de una historia de discriminación y exclusión.

3 Para el feminismo, la democracia es perfectible solo desde la política de la *diferencia*, que pone en cuestión el individualismo abstracto de la democracia liberal, que impide reconocer el género como factor político de importancia, porque asume un concepto de ciudadano cuyo sexo resulta irrelevante.

De esta forma, reconocer derechos especiales e implementar medidas de acción afirmativa para las mujeres se fundamentan en un principio de justicia, como un mecanismo de compensación de las desventajas históricas de los grupos oprimidos que permita garantizar su efectiva participación e inclusión en la comunidad política. Así, la implementación de cuotas para garantizar la representación política de las mujeres, aunque no soluciona todos los problemas, constituye un avance en el terreno de igualdad de oportunidades.

La sub-representación de las mujeres en la política se debe considerar como un problema, afirma Phillips (1999), por lo que argumenta a favor de lo que llama una “política de la presencia”. Observa que aun cuando las mujeres tengan opiniones contrarias entre ellas sobre muchos asuntos, hay una mayor probabilidad de que sus demandas aparezcan y se discutan si existe la presencia de mujeres en ámbitos de poder. De este modo, Phillips desplaza la atención convencional de la democracia liberal centrada en la “política de las ideas” hacia la defensa de una “política de la presencia”, bajo la consideración de que el interés en torno a “qué” programas o políticas se representan debe complementarse con un interés por “quiénes” son representantes.

Además de contribuir a modificar la dirección de la política y el contenido de las decisiones que se tomen, la presencia pública de los grupos previamente excluidos tiene un alto valor simbólico. Al argumentar a favor de que los representantes “reflejen” las características de las personas a las que representan, permite “revocar el falso supuesto que parecía ratificar que cierto tipo de personas tenían una capacidad inferior para gobernar que las demás” (Phillips 1999, 241-242).

En el campo teórico que estudia a los movimientos sociales, se entiende la representación como una “mediación” compuesta de distintos elementos, como la voz, la confianza y la memoria (Williams 1998). A partir de las experiencias de los grupos históricamente excluidos, esta autora supone que las relaciones de desconfianza pueden al menos ser reparadas si el grupo es representado por sus propios miembros. El contexto de participación política de los desfavorecidos se encuentra atravesado por patrones comunes de marginación, que justifican la implementación de mecanismos para

garantizar la presencia y la “voz” de los excluidos en el parlamento. Los límites de los grupos o la forma cómo estos se definen –según Williams– son parcialmente establecidos por las experiencias del pasado, la “memoria”. El tener en cuenta las injusticias que sufren los grupos marginados evita el error común de muchos demócratas deliberativos contemporáneos que se centran en los procedimientos formales a expensas del examen de las fuentes de la desigualdad dentro de la sociedad civil.

Fraser (2005) sostiene que la justicia requiere que la gente tenga el estatus para participar como pares en cualquier arena importante de la vida social. Por esta razón es importante que las mujeres cuenten con representación política, si bien se ha de reconocer que no es solo una cuestión de garantizarles una voz igual que la de los hombres en las comunidades políticas ya formadas, sino de quebrar los límites hacia políticas transformadoras basadas en la diferencia sexual.

El modelo sobre la justicia de Fraser está basado en dos paradigmas definidos dentro del marco keynesiano-westfaliano: el de la redistribución y del reconocimiento, a partir de los cuales incorpora un tercero, el de la representación política. La teoría de la justicia poswestfaliana, caracterizada por el fenómeno de la globalización y la emergencia del Estado-nación transnacional, debe tornarse tridimensional, señala la autora, ya que no puede haber reconocimiento sin redistribución y sin representación. Es decir, además del *qué* y del *quién*, se precisa incorporar una tercera dimensión, el *cómo*, esto es la dimensión política de la representación (2005, 35). El acento en esta última dimensión constituye la novedad de su planteamiento, ya que esta vez las cuestiones de la justicia se convierten también en un asunto de deliberación democrática.

La afirmación de que lo político es una dimensión de la justicia con una sustantividad conceptual propia, que no es la económica ni la cultural, equivale a decir que puede dar lugar a un tipo de injusticia conceptualmente distinto: “la injusticia política característica es la ausencia de *representación*” (Palacio Avendaño 2009, 35). Esta existe allí donde la cuestión de la pertenencia social especifica quién está incluido o excluido del círculo de titulares del derecho a una distribución justa y a un reconocimiento mutuo. La injusticia política existe también donde las reglas que rigen la

toma de decisiones y los procedimientos para recrear y resolver las disputas impiden a todos los miembros una capacidad de intervención paritaria en las deliberaciones públicas, así como una representación igualitaria en los procesos públicos de toma de decisión. Tales obstáculos emergen, entonces, de un orden entrelazado entre las fronteras –falta de representación política ordinaria– y las reglas decisorias –ausencia de un marco adecuado– (Palacio Avendaño 2009, 38-39).

El colectivo de mujeres constituye el ejemplo más claro de esta necesidad de integración de los tres elementos de la justicia. Este es un grupo afectado por formas de explotación económica que subyacen en la división sexual del trabajo y la desigual valoración entre trabajo remunerado-productivo, por un lado, y doméstico-reproductivo, por otro. Ha enfrentado discriminación de género debida a la construcción dominante de normas que privilegian los rasgos asociados con la masculinidad, y exclusión histórica de la esfera política a la que han sido sometidas las mujeres. Son tres dimensiones de la justicia –redistribución, reconocimiento y representación– que se refuerzan dialécticamente para tornar visible el entretrejimiento mutuo de estas tres facetas de la vida social. Las injusticias económico-sociales requieren de políticas de igualdad; las culturales, por el contrario, demandan políticas de reconocimiento de la diferencia; y las situaciones de exclusión de la vida pública necesitan de políticas que permitan garantizar la paridad en la participación entre hombres y mujeres.

En síntesis, en esta parte se ha expuesto, por un lado, los límites de la teoría liberal que entiende a la representación de las élites como el único mecanismo viable para la democracia en las sociedades complejas y de gran escala. Frente a este criterio, el feminismo defiende incluir la participación de los ciudadanos y las ciudadanas como condición para la profundización democrática. Por otro lado, se discute la tensión entre la democracia liberal y su recurso al individuo como unidad básica de la “política de la igualdad”, frente a las teorías feministas que plantean las complejas implicaciones de la “política de la diferencia”, basada en el reconocimiento de la representación de grupo. La teoría feminista discute cómo el “ideal de universalidad” y de “igualdad formal” acaba homogeneizando y diluyendo las diferencias, lo que va en detrimento de la población históricamente

excluida como las mujeres y los grupos étnicos. Por lo tanto, la teoría feminista propone una ciudadanía diferenciada en función de la concesión de derechos especiales que garanticen la representación de las minorías y fomenten la justicia social.

Esta discusión me permitió abordar la problemática de estudio, pues iluminó el examen de los contextos de poder comunitarios e institucionales en los que construyen su participación las mujeres campesinas e indígenas organizadas de Cusubamba. Estudié, teniendo estas cuestiones en perspectiva, las maneras en que se forjó la igualdad de acceso así como la importancia de generar agendas y políticas participativas basadas en el reconocimiento del derecho a la diferencia como grupo de mujeres campesinas e indígenas. Con base en la discusión entre el feminismo y el liberalismo aprecié la importancia que tiene para las mujeres el derecho a la participación política, un campo del que han sido excluidas históricamente. Para las mujeres, participar implicará tensiones mientras no se alteren los sistemas de género y de división sexual del trabajo dominantes. Así mismo, constaté los efectos transformadores que para la vida de las mujeres tiene la participación, no solo en cuanto a incidir en el ámbito público sino también en relación a los cambios que introduce en los espacios privados de la familia.

Contribución de la teoría feminista a la noción de esfera pública: la deliberación

En esta sección destaco que la noción de “esfera pública” permite acercarse a una comprensión de la democracia que no esté centrada únicamente en la competencia de las élites, sino que tome en cuenta la importancia de la participación ciudadana en la construcción de lo político.

Un elemento central de acuerdo entre las distintas teorías feministas críticas es la consideración del modelo *deliberativo* como fundamento de la legitimidad democrática. Es decir, un modelo cuyo entendimiento de democracia privilegia el foro ciudadano como el lugar por excelencia de la política. No obstante, la insatisfacción del feminismo gira en torno a

las interpretaciones liberales del espacio público concebido en términos de principios universalistas, y a su versión iluminista manifiesta en el contenido idealizado de la “racionalidad” e “imparcialidad” formulado por Habermas. El feminismo propone repensar la noción de “esfera pública” a fin de que incluya *la diferencia* dentro de su estructura jurídica y cultural, es decir, insistir en la pluralidad de públicos, entre ellos las mujeres y los grupos étnicos, como condición para la deliberación democrática.

Estos aspectos son importantes para el caso de análisis propuesto en este libro, en el que me ocupo de las formas diferenciales en que hombres y mujeres intervienen en los espacios de participación existentes en Cusubamba. También tienen relevancia al identificar los escollos que se presentan a las mujeres para la deliberación en condiciones de igualdad, así como para reconocer las formas en que, a través de sus organizaciones, van construyendo ámbitos públicos alternativos donde hacen circular sus problemáticas propias, desestabilizando una esfera pública oficial que tradicionalmente se ha estructurado en función de una ideología masculinista.

La noción de esfera pública formulada por Habermas, en lo esencial puede ser caracterizada por

El ideal de una discusión racional sin restricciones sobre los asuntos públicos. La discusión debía ser abierta y accesible para todos: los intereses meramente privados eran inadmisibles; las desigualdades de status debían ser puestas entre paréntesis, y los que discutían debían deliberar como iguales. El resultado de este tipo de discusión sería la “opinión pública” en el fuerte sentido de consenso sobre el bien común (Fraser 1995, 393).

Me detendré en los principales cuestionamientos que hace el feminismo. En primer lugar, Fraser (1995) advierte que “la accesibilidad completa nunca se logró en realidad”, ya que la asamblea deliberativa liberal estaba en gran medida constituida por una serie de exclusiones significativas, siendo el género, la clase y la etnia ejes claves de exclusión. Además, la concepción dominante de la esfera pública ha sido, histórica, social y culturalmente, la de un espacio para cuerpos masculinos; su iconografía institucional ha privilegiado el modo masculino de auto-representación, basado en “un nuevo austero estilo de discurso y comportamiento públi-

cos: un estilo considerado como *racional, virtuoso y viril*” (Landes 1988 citado por Fraser 1995, 394).

No obstante, explica Fraser, el público burgués nunca fue el único público, hubo una pluralidad de públicos en competencia que formularon estilos alternativos de comportamiento político y normas alternativas de discurso público. Así, las mujeres que pertenecían a diferentes clases sociales y etnias construyeron vías de acceso hacia la vida política pública. A pesar de su exclusión del ámbito público oficial, utilizaron creativamente los idiomas hasta entonces esencialmente “privados” de la domesticidad y la maternidad como trampolines para la actividad pública (1995, 396-397). A estos públicos alternativos generados por los grupos sociales subordinados –mujeres, trabajadores, ‘personas de color’, gays y lesbianas–, Fraser les llama “contrapúblicos subalternos” para señalar que al interior de ellos se hace circular contradiscursos que ayudan a expandir el espacio discursivo, ya que al incorporar temas que previamente estaban fuera de discusión, ahora estos tendrán que ser argumentados públicamente.

Así mismo, para Seyla Benhabib (1996) la democracia deliberativa no necesita basarse en un modelo unitario de esfera pública, al contrario, considera que dentro de redes múltiples superpuestas de publicidad, basadas en el pluralismo de valores y la variedad de intereses en la vida social, pueden prosperar diferentes lógicas en el acto de esgrimir razones, narrar y contextualizar el discurso, lo cual es fundamental para la democracia, ya que “mientras más conflictos de intereses hay, más importante es tener soluciones procedimentales para los conflictos [...] a través de las cuales todos los afectados puedan tener el derecho a articular su punto de vista” (1996, 73).

¿Hasta qué punto la participación de las mujeres campesinas e indígenas forma contrapúblicos con pluralidad de intereses? La pregunta resulta pertinente en el caso de Cusubamba pues a través de sus propias organizaciones las mujeres movilizan demandas específicas y llevan al espacio público problemáticas concernientes a su condición como grupo, es decir, las mujeres no quedan subsumidas en un campo discursivo masculinista hegemónico. Pero también es posible que mujeres campesinas indígenas pobres del área rural, que soportan condiciones económicas y sociales difíciles, se vean excluidas de la deliberación como iguales, si se considera que

una de las consecuencias del privilegio social es la habilidad de un grupo en convertir una perspectiva particular en una verdad universal.⁴

Esta circunstancia me conduce a la discusión que hace el feminismo sobre otro de los supuestos habermasianos, referido a que los procesos de discusión deben comenzar con entendimientos compartidos y tener un “bien común” como meta, lo cual para el feminismo implica promover una concepción de la razón sobre el poder en la política.

Si bien en respuesta a los grupos de presión y la privatización de los intereses la tradición del republicanismo cívico aboga por una renovación de la vida pública y de las virtudes ciudadanas orientadas al “bien común”,⁵ resulta problemático asumir acríticamente este ideal, pues amenaza con suprimir las diferencias de grupo en función de una estrategia de homogeneización (Young 2000). Es el caso de las mujeres, los indígenas, los negros, las distintas identidades sexuales, de *gays*, lesbianas, etc., para quienes el énfasis puesto en la mayoría y en lo común implica desconocer su propia identidad. De ahí la inquietud por indagar si los espacios participativos permiten a las mujeres campesinas e indígenas de Cusubamba hacer oír su propia voz como grupo subalterno o si esta se difumina en reivindicaciones generales como pueblos, ciegas a las diferencias entre géneros, o se desvanece a nombre de la “ciudadanía”, en abstracto, con relación a una tendencia homogeneizante con el mundo mestizo.

4 Cualquier consenso que aparente representar el bien común debe tomarse con recelo en contextos deliberativos contaminados por los efectos de la dominación y la subordinación, advierte Fraser, pues es justo sospechar que tal unanimidad solo puede ser alcanzada al costo de silenciar los puntos de vista disidentes y minoritarios (1995, 413).

5 Centrándose en las cuestiones de género, sexualidad, raza, etnia, los teóricos republicanos consideran que estas líneas de diferencia dividen y destruyen la discusión pública, creando disputas y enclaves de interés propio sin orientación hacia la cooperación. De ahí se plantea el ideal republicano de lo público cívico como imparcial y universal, donde la diferencia sea trascendida. Si bien la visión cívico-republicana del ámbito público es en cierto sentido una mejora sobre la alternativa liberal individualista, no obstante, al asumir que la deliberación tiene que estar enmarcada en el punto de vista de un único omniabarcador “nosotros” –el bien común–, esto implica poner las demandas de interés propio y de interés de grupo fuera de lugar. “No hay manera de saber con anticipación si el resultado de un proceso deliberativo va a ser el descubrimiento de un bien común [...], este no puede inferirse con anterioridad [...]. Solo los participantes mismos pueden decidir qué es y qué no es de interés común para ellos [...]”. Lo que se tomará como un asunto de interés común será decidido precisamente mediante la controversia discursiva, sostiene Fraser (1995, 411). Es decir, el “bien público” no es omnipresente, sino resultado de la deliberación, construido discursivamente en y a través de esta.

Young afirma que es un mito esperar que al participar en la discusión pública y en la toma de decisiones colectivas, los ciudadanos y las ciudadanas trasciendan sus intereses particulares para adoptar un punto de vista general de acuerdo con el “bien común”. Tal perspectiva es funcional a “reforzar el privilegio, puesto que las perspectivas e intereses de los privilegiados tenderán a dominar ese sector público unificado, marginando o silenciando a todos los grupos restantes” (1996, 106). Phillips (1996b), en este sentido, advertía que el llamamiento de los republicanos a dejar de lado los reclamos individuales y privados no repara en que los intereses de hombres y mujeres divergen, por lo que a su juicio las mujeres, para liberarse de la sumisión, “han tenido que ser más o menos auto-interesadas”. Por esta razón, las mujeres deben reflejar sus intereses como grupo en el debate público, articular la especificidad de sus experiencias y perspectivas e impedir que sean excluidas.

En la medida en que las mujeres son identificadas con estilos de toma de decisiones morales basados en consideraciones de simpatía, cuidado y preocupación por el “otro”, han sido excluidas de lo cívico público que descansa en nociones de “racionalidad” e “imparcialidad”. Young (2000) apela a favor de una visión heterogénea de lo público que considere como igualmente “racionales” las demandas relacionadas con el cuerpo, la integridad sexual y el deseo. Es decir, el sujeto político del feminismo que se piensa inmerso en lo cívico público es un sujeto anclado en lo concreto de las cosas. Lo que Young llama una “concepción incardinada de lo público” implica que no se desaloje a la gente de su verdadero contexto de toma de decisiones, ya que más que trascender las perspectivas particulares es necesario que sean puestas en común.

“La comunicación a través de las líneas de diferencia,⁶ en lugar de ser una obstrucción, constituye un recurso democrático que aspira a la justi-

6 La diferencia es entendida desde un enfoque relacional y no desde una visión esencialista, aclara Young, ya que los grupos no tienen identidades a priori, sino que construyen su identidad, que surge de la interacción y el encuentro relacional que produce la percepción de semejanza y diferencia con los “otros”. Se debe, además, tener en cuenta el hecho de que cada grupo social tiene otros grupos sociales que lo atraviesan, por lo que hay que abordar teórica y prácticamente el hecho de la posición de “grupo múltiple”. La identidad individual es de alguna manera como un “collar de cuentas”, dice Young, quien utiliza esta metáfora para dar cuenta de que la vida de las personas está estructurada por diferentes intersecciones de identidades, por ejemplo, las “mujeres” se diferencian por clase, etnia, religión, edad, etc.; es decir, se trata de un sujeto político que está conformado por identidades atravesadas por múltiples opresiones (2000, 100).

cia”, afirma Young, para dar cuenta de la importancia de que los grupos minoritarios puedan expresarse y ser escuchados. Afirmar que una política o cierta decisión son justas significa que se ha llegado a ellas mediante un sistema que ha alentado verdaderamente la libre expresión de todas las necesidades y puntos de vista. Solo así “las estrechas preocupaciones con las que ingresamos en la asamblea de ciudadanos se transformarán y al tener que reconocer consideraciones más amplias, llegaremos a ver las cosas a una luz más pública” (Young 1996, 107). Esta autora dice:

Un público democrático llega a un juicio político objetivo, no al poner entre paréntesis las diferencias en el debate, sino por la comunicación de las experiencias, perspectivas y los conocimientos derivados de las distintas posiciones sociales. Estos ayudan a corregir los sesgos derivados de la posición dominante y su perspectiva parcial sobre la definición de los problemas o sus posibles soluciones. Dicha comunicación entre públicos diferenciados permite construir colectivamente una visión más completa de los procesos sociales y por lo tanto de las consecuencias probables de las políticas propuestas. No solo la inclusión de los distintos grupos sociales en la discusión democrática y la toma de decisiones aumentan la probabilidad de promoción de la justicia porque los intereses de todos son tomados en cuenta, sino porque también aumenta el caudal de conocimiento social disponible para los participantes (Young 2000, 83).

Esto me conduce a otro supuesto del ideal normativo de la deliberación con el que concuerda el feminismo, respecto a que facilita transformar los deseos y opiniones de los ciudadanos desde una comprensión inicial parcial y estrecha hacia una comprensión más global, que tenga en cuenta las necesidades e intereses de otros.

Para Benhabib (1996), los procedimientos de deliberación aseguran legitimidad debido a tres razones: a) imparten información, pues ningún individuo por sí solo puede poseer toda la información considerada relevante para una decisión que afecte a todos; b) en asuntos sociales y políticos complejos, los individuos pueden tener visiones y deseos pero no un conjunto ordenado de preferencias, ya que esto último implicaría tener claridad sobre las consecuencias y méritos relativos de cada una de

sus opciones preferidas con anterioridad; es el proceso deliberativo el que tiene la posibilidad de producir tal resultado al conducir al individuo a una mayor reflexión crítica sobre sus ya sostenidas visiones y opiniones; y, c) el procedimiento mismo de articular una visión en público impone una cierta reflexividad sobre las preferencias y opiniones individuales. Nadie puede convencer en público a otros de su punto de vista sin ser capaz de decir por qué lo que parece bueno y plausible para sí, puede también ser considerado como tal para todos los involucrados. El razonar desde la posición de todos no solo obliga a una cierta coherencia sobre las opiniones de uno mismo, sino que también obliga a adoptar una posición que Hanna Arendt, siguiendo a Kant, había llamado la “mentalidad ampliada” (Benhabib 1996, 71-72).

Ahora bien, me interesa volver a las visiones feministas que advierten sobre “las maneras en las que las desigualdades sociales pueden contaminar la deliberación inclusive frente a la ausencia de cualquier exclusión formal” (Fraser 1995, 401). Dado que las diferencias de posición social otorgan a algunas personas más poder, recursos y autoridad, esto quiere decir que los discursos no están dispuestos de forma imparcial. Esta autora se refiere a impedimentos informales a la paridad participativa, que pueden persistir aun después de que todos hayan recibido formal y legalmente el derecho de participación. Así:

La interacción discursiva dentro del ámbito público burgués estaba gobernada por medio de protocolos de estilo y decoro que eran a su vez correlativos y marcas de desigualdad de estatus. Funcionaban informalmente para marginar a las mujeres y a los miembros de las clases plebeyas y para impedir que participaran como iguales (Fraser 1995, 400).

Young, por su parte, revela las formas por las cuales el poder penetra el propio discurso. Identifica cómo opera la “formalidad excluyente” presente en las normas de la deliberación:

Impedir que las personas hablen en igual condición deriva no solamente de la dependencia económica o de la dominación política, sino también

de un sentido internalizado del derecho que uno tiene o no para hablar, deriva también de la devaluación del estilo de hablar de algunas personas y la elevación del estilo de hablar de otras (Young 1996, 122).

Es decir, en las esferas discursivas subsiste una concepción culturalmente sesgada de la argumentación que tiende a privilegiar un cierto modo de discurso al costo de silenciar o devaluar otros, lo que puede conducir, a su vez, a exclusiones sociales en la práctica. Para el feminismo, se trata de quebrar los límites de una esfera pública en la cual las reglas de poder deciden quién puede hablar y quién no. El modo de superarlas, o al menos alcanzarlas, si acaso, es a través de la lucha política.

Bourdieu, en *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos* (1982), sostiene que el trabajo político es, en lo esencial, un trabajo sobre las palabras, una lucha por imponer una determinada visión y división del mundo social que sea considerada como legítima. En consecuencia, el lenguaje no se entiende ni se construye en sí mismo, en su gramática o en su lógica significante, sino por un conjunto de diferencias entre posiciones sociales en conflicto, que son las fuerzas que ordenan, organizan y reconstruyen el “campo lingüístico” como un espacio social. Dentro de este espacio se establecen las condiciones que los discursos deben presentar para ser reconocidos como competencias lingüísticas solventes, y por ello, como capital lingüístico, que produce beneficios en forma de autoridad y prestigio en la interacción social. Al ser el campo lingüístico estructuralmente desigual y jerarquizado, bajo la apariencia de intercambios iguales y creativos, lo que existe es la imposición de los capitales simbólicos de los grupos dominantes.

Ya que “todas las relaciones de comunicación que son intercambios lingüísticos, son también relaciones de poder simbólico donde se actualizan las relaciones de fuerza entre los locutores y sus respectivos grupos [...] al interior de monopolios en el mercado lingüístico” (Bourdieu 1982, 12), resulta claro que no se trata de mercados de intercambio entre valores iguales. Por el contrario, son situaciones sociales desiguales que llevan emparejados procesos de dominación y censura estructural de unos discursos sobre otros. Los diferentes productos lingüísticos reciben un valor social

—un precio— según se adecúen o no a las leyes que rigen en ese particular mercado, formado por un conjunto de normas de interacción que reflejan el poder social de los actores que se encuentran en él. La competencia lingüística produce en cada intercambio social un beneficio de *distinción*.⁷

Para el caso de estudio abordado en este libro, y siguiendo a Bourdieu, me pregunté: ¿con qué recursos cuentan las mujeres campesinas e indígenas de Cusubamba para entrar a través de su participación en el mercado de intercambios lingüísticos que son a su vez mercados de poder y distinción?

En *Meditaciones pascalianas*, Bourdieu (1999, 187) señala que “lo esencial del aprendizaje de la masculinidad y la femineidad tiende a inscribir la diferencia entre los sexos en los cuerpos”. La *hexis* corporal nos recuerda que “las palabras son con el cuerpo el soporte de montajes profundamente ocultos en los cuales un orden social se inscribe durablemente”. Maneras de mirar, de comportarse, de guardar silencio, de eludir, expresan cómo la sumisión se inscribe en las posturas, en los pliegues del cuerpo. En consecuencia, la capacidad de hablar y hacerlo de una determinada manera está social y genéricamente marcada, por lo que, colocadas en el espacio de lo doméstico, del cuidado y crianza de los hijos, las mujeres poseen menor habilidad para el diálogo público, de manera que su incursión requiere de ellas un gran esfuerzo.

Al presentar los principales aportes que hace el feminismo en torno a la noción de esfera pública, así como el acercamiento que hace Bourdieu a las relaciones de comunicación como relaciones de poder que han tenido siempre monopolios en el mercado lingüístico, se dejan trazadas las herramientas conceptuales a partir de las que se aborda la investigación, cuyo objetivo es examinar cómo transcurre la deliberación de las mujeres campesinas e indígenas de Cusubamba en los espacios participativos tanto institucionales como comunitarios.

La discusión teórica expuesta orienta el examen de las dificultades que experimentan las mujeres para colocarse en condiciones de igualdad en el

⁷ Se debe distinguir entre la simple producción de un habla corriente —*habitus* lingüístico— y un capital de instrumentos de expresión que sea digno de ser oficializado (Bourdieu 1982, 32). Este autor se refiere al *habitus* lingüístico como el conjunto de disposiciones inscritas en las prácticas de la existencia común y que se transmiten a través del lenguaje.

diálogo público, debido no solo a asimetrías de orden estructural ligadas a marcadores de desigualdad por género, etnia o clase social sino también a factores subjetivos relacionados con el miedo, la inseguridad, el desconocimiento de protocolos y reglas de intervención, etc. Pero no son solo los factores de obstrucción los que merecen atención, sino sobre todo los aspectos potenciadores que conlleva la deliberación en cuanto a posibilitar la construcción de subjetividades e identidades políticas en las mujeres.

La deliberación permite también indagar en la generación de discursos, así como de ámbitos de intercambio y discusión propios ligados con la vida asociativa de las mujeres –una especie de “esferas públicas alternativas”– que las diferencie de los públicos hegemónicos. Permite además observar de qué forma se llega a los consensos en los espacios participativos; si todos los puntos de vista son colocados aun cuando no sean acogidos, o si predomina la visión del más fuerte social y simbólicamente. Son, entre otros, elementos de análisis a través de los cuales conduzco la investigación.

Otras voces, otros feminismos. Perspectivas poscoloniales

Para el caso expuesto en este libro, las tensiones en torno a la participación y a la deliberación deben complementarse con herramientas analíticas que permitan acercarse a la experiencia del grupo de mujeres campesinas e indígenas de una parroquia rural pobre de Cotopaxi, cuyas problemáticas de género no pueden aislarse de sus reclamos sobre la discriminación racial o condición étnica y de clase. Para su comprensión me apoyo en los aportes del feminismo poscolonial⁸ y en la noción de “interseccionalidad”, ele-

8 El adjetivo “poscolonial” no se refiere a un momento político, sino a una propuesta epistemológica de descolonizar el conocimiento. Toma como punto de partida la “lógica del dominio”, entendida en términos de colonizador/colonizado, para dar cuenta de la continuidad de la experiencia colonial por otros medios, como parte de la construcción discursiva de la “otredad” como “inferioridad”. Su desarrollo intelectual está vinculado a las propuestas teóricas de pensadores como Edward Said, Homi Bhabha y Gayatri Spivak, de quienes recuperan la preocupación por analizar los efectos del imperialismo, el colonialismo y el racismo en sus manifestaciones textuales y discursivas, y el interés por explorar las distintas estrategias de resistencia que producen estas formas de conocimiento/poder. Las feministas poscoloniales han ido de la gran teoría a los estudios locales, atendiendo a lo cultural y a lo simbólico. El resultado ha sido desestabilizar las nociones de identidad basadas en el esencialismo. El feminismo

mentos que permiten captar los múltiples vectores de discriminación que se potencian y configuran la producción de sujetos subalternos.

Las reflexiones sobre interseccionalidad no abordan totalmente cuestiones identitarias, constituyen un modelo analítico que –de manera más precisa– se centra en una reflexión sobre desigualdades sociales y, en ese sentido, en la combinación de diferentes órdenes de poder (Gil Hernández 2009). Como consecuencia de estos múltiples órdenes de poder y desigualdad que se cruzan, las mujeres indígenas se ven empujadas hacia los márgenes. Lugones (2008) plantea la necesidad epistemológica, teórica y política de la interseccionalidad de raza, clase, género y sexualidad para entender las violencias que sistemáticamente se infligen a las ‘mujeres de color’ –concepto amplio que se refiere no solamente a las mujeres negras sino que abarca el conjunto de mujeres de minorías raciales, migrantes, tercermundistas, chicanas, lesbianas, etc.–, víctimas de la colonialidad del poder y del género. La interseccionalidad revela lo que no se ve o muestra lo que se pierde cuando categorías como género, raza, etnia, clase se conceptualizan separadas unas de otras. La lógica categorial ha seleccionado un grupo dominante: mujeres burguesas, blancas, heterosexuales, y por lo tanto ha escondido lo que la colonialidad del género implica.

Suele ser frecuente el reclamo de las mujeres indígenas sobre la poca adecuación del discurso feminista a sus experiencias cotidianas, porque subordina sus problemas a lógicas hegemónicas en las que no encuentran respuestas. Los aportes del feminismo poscolonial permiten concebir la agencia de las mujeres no como una acción política universal y universalizante, sino como una acción contextualizada en universos culturales y de sentido diversos. Como señala Millán (2009, 62-63), “si bien el género es una matriz generativa de sentido, no lo es de igual manera para todas las

poscolonial desmonta además el poder disciplinario y regulador detrás del humanismo europeo, que desde el siglo XVIII organiza un pensamiento hegemónico imperial, binario y excluyente (Mohanty [1984] 2008b; Spivak [1985] 2003). Desde el Sur, los feminismos llamados periféricos (Suárez y Hernández 2008) han hecho importantes aportes a la deconstrucción del paradigma feminista liberal blanco y sus supuestos eurocéntricos; blancos y heterosexuales hablan y se movilizan en torno a las diferencias de *las otras mujeres* (en plural) de los márgenes –indígenas, negras, lesbianas, transexuales, pobres, inmigrantes, ilegales, etc.– (Sobre la trayectoria de los feminismos poscoloniales se puede consultar a Suárez y Hernández 2008).

construcciones sociales. El género se construye de manera específica (diferenciada) por las construcciones sociales y culturales que lo producen”. De ahí que el caso de las mujeres indígenas organizadas de Cusubamba ofrece la oportunidad de repensar el alcance del feminismo y su propia intencionalidad crítica, a partir de la articulación de otras voces que están luchando por relaciones más justas entre hombres y mujeres, a la par de sus demandas por el reconocimiento como pueblos.

Las llamadas corrientes de feminismo poscolonial desarrollan la noción de “colonialismo interno”, entendida como “el predominio de una cultura sobre otra, de la supremacía de una racionalidad, una institucionalidad y en general de un sistema social sobre otras racionalidades y sistemas de reproducción de la vida social” (Chávez s/f, 17). Una parte del horizonte colonial está constituido por la supremacía del feminismo hegemónico blanco occidental, que se ha asumido como el referente desde el cual se piensa la situación de opresión de “la mujer” como si se tratase de un grupo homogéneo, coherente con intereses y deseos idénticos, sin importar la clase social y la adscripción étnica. Tal presuposición analítica “asume que hombres y mujeres están ya constituidos como sujetos político-sexuales antes de su entrada en el escenario de las relaciones sociales” (Mohanty [1984] 2008a, 133), afirmación que sustrae a las identidades de los campos de fuerza que las configuran. Las desigualdades no pueden ser definidas de manera axiomática pues son ante todo el producto de relaciones establecidas de poder, señala Chandra Mohanty, por lo que propone realizar análisis culturales e históricos específicos y defiende la producción de conocimientos situados sobre las mujeres.

El feminismo poscolonial hace evidente la existencia de una diversidad de mujeres como sujetos políticos con una multiplicidad de relaciones y de luchas, lo que implica complejizar “la diferencia sexual” en lugar de asumirla de la misma manera para todas las mujeres. Se tiene que tomar en cuenta la realidad de una pluralidad de mujeres que miran sus relaciones desde otras concepciones y cosmovisiones, a partir de historias diferentes (Quiroz s/f).

Dentro del marco foucaultiano que explora la creación de sujetos por acción de los dispositivos de poder/saber, el feminismo poscolonial de-

vela la manera en que las representaciones textuales de aquellos sujetos sociales –construidos como “los otros” en distintos contextos geográficos e históricos– constituye una forma de “colonialismo discursivo”⁹ que no solo da cuenta de una realidad sino que también la construye. Gayatri Spivak advierte que “el subalterno ‘habla’ físicamente; sin embargo, su ‘habla’ no adquiere status dialógico [...] esto es, el subalterno no es un sujeto que ocupa una posición discursiva desde la que puede hablar o responder” ([1985] 2003, 298). Su voz ha sido acallada por el discurso oficial o ha pasado a la historiografía a través de los intérpretes sociales de la dominación. Por esta razón, uno de los objetivos de la política poscolonial es quebrar los modos de significación hegemónica y restituir a los sujetos colonizados la palabra para que puedan hablar con voz propia. En este sentido, el discurso subalterno desarma la narrativa oficial y las interpretaciones hegemónicas existentes, ofreciendo una mirada alternativa a la única del colonizador.

Por siglos, se ha invisibilizado la agencia política de las mujeres indígenas; se trata de una mirada de la historia suprimida, silenciada. Las mujeres pobres pertenecientes a grupos étnicos no han estado fuera de los procesos de participación política, sin embargo, la historiografía oficial poco ha dicho de su participación en las diversas esferas públicas, desde las cuales se han gestado luchas para la ampliación de la democracia y la ciudadanía. Se ignora su potencial político y en su lugar se enfatiza en lo que supuestamente les faltaría, desde una visión de la carencia.

Dentro de este contexto de análisis –de descolonización de la representación que se hace de las mujeres indígenas– propongo reflexionar sobre el significado que los diversos agentes atribuyen a su presencia política y su potencial transformador de las prácticas y formas de hacer política tradicionales que produjeron desigualdad y exclusión de las mujeres indígenas.

⁹ Mohanty ([1984] 2008a) cuestiona la “colonización discursiva” que hace el feminismo occidental sobre las mujeres pobres del Tercer Mundo. En la misma línea, Trinh T. Minh-ha (1989), muestra como el discurso feminista del norte ha creado política y discursivamente la diferencia, ésta se construye entre nosotras las desarrolladas, emancipadas, en contraposición con las otras mujeres del Tercer Mundo consideradas como sujetos incompletos, especiales, que deben hacerse a nuestra imagen y semejanza. Este pensamiento binario, nosotras y las otras, construye un orden simbólico y de representación hegemónico que permite a las mujeres occidentales concebirse como sujetos universales autónomos a ser emuladas por las otras mujeres del mundo.

Durante mucho tiempo, Foucault pensó al sujeto como producto de los sistemas de saber/poder o técnicas de dominación que imponen al individuo una identidad exterior y de los cuales prácticamente no había salida. En *La Hermenéutica del Sujeto. Curso en el Collège de France (1981-1982)* pone de manifiesto:

Intenté señalar tres grandes tipos de problemas: el de la verdad, el del poder y el de la conducta individual. Estos tres ámbitos de la experiencia no pueden comprenderse sino unos en relación con los otros y no se pueden comprender los unos sin los otros. Lo que me perjudicó en los libros precedentes es el haber considerado las dos primeras experiencias sin tener en cuenta la tercera. Ahí faltaba el problema ético de la práctica de la libertad (Foucault 2000, 382).

A partir de entonces hay un cambio en las grillas de lectura, una mutación de problemática. Ya no es una genealogía de los sistemas lo que le interesa, sino una problemática del sujeto: “*esa producción, por el sujeto mismo, de un discurso en el que puede dejarse leer su propia verdad*” (Foucault 2000, 480) [las cursivas son mías]. No existiría un modelo determinista detrás, pues pone de relieve otra figura del sujeto, ya no constituido sino en constitución. Advierte, sin embargo, que: “El individuo sujeto no surge nunca sino en la encrucijada de una técnica de dominación y una técnica de sí [...]; unas técnicas de sí históricamente identificables que concilian con unas técnicas de dominación también históricamente datables” (495).

Esta formulación sugiere que es preciso rechazar una teoría a priori del sujeto y en su lugar analizar las relaciones sociales dentro de las cuales se constituye. Foucault desarrolla la noción de “inquietud de sí” o “el gobierno de sí mismo”, para formular la importancia del autoconocimiento —lo que hago, los actos que realizo, solo tienen valor en tanto me ayudan a conocerme mejor— o de un logos actualizado en la existencia, que la anima, la intensifica, la pone a prueba: la verifica (Foucault 2000, 500). En términos políticos, las *técnicas de sí* permiten a los individuos fijar su identidad, mantenerla o transformarla.

Para este autor, las prácticas de sí no son ni individuales ni comunitarias: son relacionales y transversales, pues “el individuo y la comunidad,

sus intereses y sus derechos se oponen a la vez que se complementan: complicidad de los opuestos”; no obstante considera que son necesarias nuevas formas de subjetivación o lo que llama nuevos “modos de vida”, nuevas “elecciones de existencia”, nuevos “estilos de vida”, nuevas “formas culturales” (2000, 514-515).

El feminismo poscolonial retoma la comprensión foucaultiana de constitución del sujeto a partir de la dinámica sujeción/emancipación. Sostiene que el sujeto no puede concebirse como efecto puramente normativo (de discursos, dispositivos u órdenes simbólicos), sino como resultado de un trabajo permanente de reelaboración y contestación. Ha sido un proceso cargado de historicidad y que ha implicado una lucha contra las dominaciones (políticas), contra las explotaciones (económicas), y contra las sujeciones (étnicas, de género). La resistencia a estas formas de poder que se ejercen sobre la vida cotidiana inmediata, que imponen una ley de verdad, es la que transforma a los individuos en sujetos. Es posible, entonces, partir de los individuos y sus biografías para hacer inteligible una historia de dominación/emancipación.

Esta entrada hacia la problemática de la subjetivación que ofrece una comprensión de la dinámica entre el contexto social y la producción de sujetos, es la que adopto en el libro para el caso de las organizaciones de mujeres en Cusubamba. Junto a esta dimensión de las subjetividades, abordo además el tema de la participación política de las mujeres indígenas no solo dentro de los límites de la representación liberal partidista e institucional, sino que también rastreo otras formas de acción política que tienen que ver con la propia vida comunal en que muchas veces son invisibilizadas. Es decir, considero la lucha de las mujeres indígenas a través de la articulación de ambos espacios: en la interacción de formas políticas comunitarias como funcionan hacia adentro y en otros formatos de representación liberal cuando el cargo se proyecta hacia afuera. Como lo propone Dunia Mokrani (s/f), se trata de un doble modo de encarar la participación política de las mujeres indígenas, tanto dentro de las posibilidades que las mujeres se abrieron en el marco de la democracia representativa liberal, como al interior de lo comunitario. Al respecto señala:

La lucha por garantizar la participación de las mujeres no solo debería circunscribirse a los espacios de la representación liberal, sino también dentro de los sistemas de autoridad originarios, desde prácticas y luchas que no estén impuestas a partir de un modo de hacer política de la cultura dominante, sino desde un proceso de diálogo al interior de cada cultura [...]. Para algunas de ellas, principalmente las de origen indígena, el horizonte de la participación no es identificado primordialmente en las formas representativas liberales, sino en la reconstitución de sus sistemas propios de autoridad [...], como el horizonte desde donde reconstruir un tipo de autoridad en la que la participación política de las mujeres sea más igualitaria (Mokrani s/f, 40).

Estudios sobre la participación política de las mujeres dan cuenta de las dificultades que estas enfrentan, ya sea por la falta de condiciones materiales de acceso –tiempo, conocimientos, redes de poder, etc.– como por la subordinación a una racionalidad política masculinista a la que se ven abocadas al conquistar puestos de representación. Se considera que el eje patriarcal predominante puede influir en sus acciones políticas. Aun en la comunidad, la participación de las mujeres indígenas sigue siendo limitada (Quiroz s/f). El mundo andino no está exento de jerarquizaciones y produce sus propias desigualdades, en algunos casos lo que se presenta como tradición va en contra de los derechos de las mujeres. En este sentido, las mujeres indígenas estarían frente a un doble proceso de enajenación que alude a la condición colonial y al patriarcado, por lo que el feminismo poscolonial plantea que la crítica a la colonización debe ir asociada con la crítica a las prácticas patriarcales de dominación. Se trata de establecer vínculos entre despatriarcalización y descolonización del Estado y de la sociedad, como un proceso simultáneo y de doble vía (Chávez s/f).

Capítulo 2

La emergencia de la participación ciudadana: un campo de disputa de sentidos

La reflexión de este capítulo se centra en analizar el entorno político y social en el cual se configuraron el discurso y la práctica de la participación ciudadana en América Latina y en particular en Ecuador. El propósito es dejar trazado el contorno discursivo y las prácticas de esa participación en las últimas décadas en dichos ámbitos, lo que permite enmarcar el estudio. Parto de la consideración –como señala Dagnino (2006)– de que la participación ha sido impulsada por actores políticos de naturaleza diferente y con propósitos también distintos. Es decir, la participación ciudadana constituye un ámbito de disputa de sentidos, vinculado con distintos proyectos de sociedad en juego.

Foucault (1992) restituye al discurso su carácter de acontecimiento y recurre a la genealogía para comprender sus superficies de emergencia: desde dónde o desde qué prácticas sociales puede surgir este discurso, qué acontecimientos lo hacen posible, cuáles son los ámbitos institucionales en los que circula, las diversas modalidades de enunciación, los efectos específicos que produce y de qué forma está siendo nombrado este objeto, con qué nuevas dimensiones se actualiza. Utilizo este modelo para entender el despliegue del discurso de la participación ciudadana en la región y en el país durante las dos últimas décadas.

Propongo además una lectura de esa participación como una “tecnología de gobierno”, en sentido foucaultiano, ya que –como sucede en el caso analizado– la participación ciudadana opera como un dispositivo que se sobrepone tanto a un modelo neoliberal como al nuevo momento de

fortalecimiento de las capacidades estatales, que forma parte de un esfuerzo por definir agendas posneoliberales en Ecuador.

En *Seguridad, Territorio y Población*, Foucault (1996) pone de relieve el concepto de “gobierno”, el cual designa las técnicas específicas de “manejo de las poblaciones”, más allá de su sentido tradicional como “autoridad política”. Gobernar significa “conducir a alguien”, ya sea en el sentido propiamente espiritual del gobierno de las almas –sentido clásico que va a perdurar durante mucho tiempo–, o como control de la conducta a través de “imponer un régimen”, como cuando el médico impone al enfermo una serie de cuidados o si este se los autoimpone.

Es este sentido el que permite a Foucault abordar al Estado moderno no en sus formas institucionales, sino como efecto importante de “técnicas de gobernar”. Más que una oposición binaria entre quienes ejercen el poder y sobre quienes se ejerce, se plantea la “conducción” y “autoconducción” del comportamiento de la población, como núcleo problemático. Un doble movimiento que implica ciertos resortes de cálculo acerca de cómo se puede “conducir” pero que al mismo tiempo involucra un problema ético, que empieza a aparecer cuando se considera el “autoconducirse”.

La *población* tiene que ser entendida a través de saberes específicos y debe ser gobernada mediante técnicas que implican regularizar su vida. Estas tecnologías de poder para la regulación de poblaciones son entendidas por Foucault como “gubernamentalidad”, noción que entrelaza dos componentes: “gobernar” y “mentalidad” y que alcanza su máxima expresión de eficacia cuando logra estructurar las mentalidades de los sujetos para que estos se dominen a sí mismos.¹

Si bien las relaciones de poder se cristalizan en instituciones específicas, Foucault (1992) propone buscar su punto de anclaje fuera de ellas, en la relación constitutiva de la vida social; en aquellas múltiples, diversas y

¹ Foucault (1999) se refiere a las tecnologías no como instituciones disciplinarias, sino como aquellas que favorecen la autorregulación de la conducta. No se trata de dominar a otros por la fuerza, sino de dirigir su conducta de un modo eficaz y con su consentimiento. Esto presupone crear unas “condiciones de aceptabilidad” a fin de que los sujetos se experimenten a sí mismos como libres, aunque los objetivos de su conducta sean puestos por otros. En otras palabras, “guiar” a los sujetos antes que producirlos disciplinariamente. Gobernar significa, entonces, conducir la conducta de otros mediante la intervención regulada sobre su campo de acciones presentes y futuras.

dispersas formas de gobierno que si bien involucran al Estado, también lo exceden. El poder atraviesa todo el cuerpo social, pero –como lo señala en diversos escritos y entrevistas–, siendo una relación de fuerza, involucra no tanto la cuestión de la servidumbre sino más bien una relación de permanente provocación o recíproca incitación y lucha de ambos lados. “El ‘agonismo’ entre las relaciones de poder y la intransigencia de la libertad es una tarea política inherente a todas las sociedades existentes”, (Foucault 2000, 255-256), afirma para dar cuenta de que el poder contiene dentro de sí la capacidad de ser contestado.

En suma, desde esta matriz foucaultiana, se puede considerar a la participación como una “tecnología de gobierno”, orientada a garantizar una mayor eficiencia en la relación del Estado con la ciudadanía. Esta no es ajena, pues, como señala Foucault (1992), si el dispositivo consigue algún poder no solo lo obtiene de las instituciones, sino también de los sujetos. La tecnología puede llegar a ser contestada y resignificada por los propios actores involucrados, cuando estos logran un espacio de ruptura respecto a las líneas de poder/saber que los sujetan, convirtiendo de ese modo a la participación en “aquello por lo que y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse”, como dice Foucault al referirse a las tecnologías como espacios disponibles de disputa.

El análisis de este capítulo se divide en cinco partes: inicia con la identificación de los factores que contribuyen a la emergencia del campo de la participación ciudadana en la región. Luego observa cómo llega el discurso de la participación ciudadana a nuestro país. En un tercer momento, se revisan los distintos énfasis puestos en la legislación ecuatoriana a los procesos participativos durante las últimas décadas. La cuarta sección se refiere a los casos de participación ciudadana considerados emblemáticos en Ecuador y que tuvieron lugar en algunos municipios gobernados por primera vez por integrantes del movimiento indígena, como son los de Guamote, Cotacachi y Saquisilí, cuyas prácticas participativas implementadas han sido objeto de diversas lecturas, ya sea como experiencias democratizadoras o como mecanismos para garantizar la administración neoliberal de las poblaciones rurales. En la quinta parte, para anclar en el territorio, hago un breve recorrido por experiencias de planificación participativa vividas en la

provincia de Cotopaxi durante las dos últimas décadas, con el propósito de identificar actores y actoras involucrados, así como la incorporación o no de una perspectiva de género en los procesos participativos. Ligado a esto, examino las implicaciones y la modalidad que asume la única experiencia que incorpora un enfoque transversal de género en la planificación estratégica participativa como es la del municipio de Salcedo, llevada a cabo en 1999, que ha sido escasamente documentada.

La apertura del sistema político a la participación en América Latina

La década de 1980 es el momento en que en América Latina se configuran las condiciones para el surgimiento del discurso de la participación ciudadana en la región. Barrera y Unda (1998) consideran que los contenidos dominantes vienen ligados a los procesos de globalización de la economía y de reestructuración del Estado según el programa neoliberal; mientras que simultánea y lentamente los movimientos sociales se abren paso mediante una concepción de participación con un sentido democratizador. Para Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) la participación se instaló en el debate público como respuesta a la crisis del sistema político de representación y a la insatisfacción con los escasos resultados de las democracias electorales en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política. Otro elemento clave que identifican es el papel de los movimientos sociales, los cuales hacen críticas a las democracias realmente existentes y demandan cambios radicales en la forma de concebir y ejercer la política, así como la extensión de la ciudadanía y el reconocimiento de derechos a los actores históricamente excluidos.

Sin duda, se trata de la convergencia de varios factores, que, como señalan los autores antes citados, dan cuenta de que “el proceso de construcción democrática podría ser considerado como el resultado de un intrincado juego de fuerzas en disputa, que se libra en las más diversas arenas y que incluye una gama muy diferenciada de actores” (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006, 18).

Las reformas neoliberales de reducción y descentralización del Estado con miras a convertirlo en un aparato eficiente que administre la inserción

de las economías nacionales a la economía global permiten la apertura de mecanismos de participación de la sociedad civil con el propósito de crear las condiciones para una acción más libre y dinámica de las fuerzas del mercado. Según este análisis, la descentralización se convierte en un mecanismo que descarga al Estado central de sus funciones sociales, entregándoles a los gobiernos locales un conjunto de competencias cuya ejecución debe compartir con los actores privados y sociales, a fin de garantizar mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos y la prestación de servicios. La participación así entendida significaría involucrar al ciudadano en la gestión pública. Es decir, se concibe una sociedad participativa y autogestionaria de su bienestar vía mercado (Velásquez y González 2003, 68-69).

Para la época, los organismos multilaterales de desarrollo como el BID y el Banco Mundial destacaron en sus informes la importancia de las posturas participativas (*participatory stance*), que se contrastaban con posiciones tradicionales basadas en el conocimiento técnico externo (*traditional external expertise stance*). La participación fue vista como una “metodología”. A partir de ella, los beneficiarios de los proyectos de desarrollo, al mismo tiempo que intervenían y se involucraban en la gestión para garantizar la sustentabilidad de los mismos, iban logrando su empoderamiento con esta participación.

Sin embargo, para los movimientos sociales, la apertura a la participación ciudadana ligada al proceso de descentralización tomó sentido estratégico para democratizar los espacios de poder local e involucrar a los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones políticas relacionadas con las orientaciones de desarrollo en el territorio. Por lo tanto, las medidas de transformación del Estado se entendieron políticamente como una oportunidad para el reconocimiento de las diferencias, al ensanchar el espacio de inclusión y ejercicio de derechos desde los sectores tradicionalmente excluidos (Velásquez y González 2003, 68-69).

De esta forma, el desplazamiento del discurso participativo hacia lo local tendría un doble origen: desde arriba, como propuesta de los organismos multilaterales de desarrollo, y desde abajo, como demandas de los actores sociales que se encontraban excluidos. En la primera dirección se apeló a la participación de la sociedad civil, despolitizándola mediante la búsqueda de eficiencia y modernización. En la otra dirección el momento

se entendió como una forma de radicalización y reconfiguración del espacio de la democracia, que se prestó a la tarea de reconocer nuevos derechos e incluir a distintos segmentos de la sociedad civil (Barrera y Unda 1998).

De ahí que Dagnino (2006, 223-225) sugiere la existencia de una confluencia perversa, o dislocaciones de significado, entre dos proyectos políticos distintos: uno neoliberal y otro democratizante participativo, ya que, apuntando hacia objetivos diferentes, ambos utilizan referencias comunes respecto a la necesidad de participación de una sociedad civil activa para la construcción de ciudadanía. Es un fenómeno cuyos efectos no fueron inmediatamente evidentes, sino que su interpretación constituye un escenario actual de la disputa de significados, especialmente para los actores de la sociedad civil involucrados.

En resistencia a los programas neoliberales de reforma estatal y privatización de la economía, a lo largo de la década de los 90 emergieron con fuerza una serie de movimientos y organizaciones sociales en la escena política de la región –de indígenas, de mujeres, barriales, ambientalistas, de derechos humanos, entre otros–. Estas dinámicas de acción colectiva y de protesta colocaron nuevos temas en la esfera pública, relacionados con la identidad, la cotidianidad y la cultura. De esta manera, cambiaron los significados atribuidos a la política, viendo a los procedimientos formales de las instituciones representativas con escepticismo y lejanía, mientras que reivindicaron otras posibilidades de implicación ciudadana en áreas más cercanas a sus intereses vitales (Benedicto 2004).

Reconociendo la importancia de los movimientos sociales en los procesos de democratización de las sociedades latinoamericanas en las últimas décadas, Avritzer (2002) describe los casos de Argentina, Brasil y México como indicadores de fuertes acciones colectivas y populares. En Argentina, analiza la lucha por los derechos humanos y la exigencia de que una dimensión moral se restablezca en la política; en Brasil, los movimientos por la distribución más justa de los recursos locales y la demanda de rendición de cuentas por parte del Estado; en México, las preocupaciones ciudadanas alrededor del fraude político y el monitoreo para limpiar el proceso de las elecciones.

El desafío –explica Avritzer– ha sido transferir los potenciales democráticos que surgen de la sociedad a la arena política. Como respuesta a esta

separación, ha ocurrido que en América Latina, en las últimas décadas, se han implementado diversos mecanismos de participación a nivel de los gobiernos locales, como los presupuestos participativos, la planificación participativa, los comités barriales y las audiencias públicas, con el propósito de “relacionar los procesos de discusión y deliberación que surgen en el nivel social con la administración pública y, por ende, con la racionalidad administrativa del sistema político” (Avritzer 2002, 51).

Es el caso de Brasil, donde los nuevos movimientos sociales se organizaron en torno a las demandas de acceso a la infraestructura urbana y a la vivienda. Estos reclamos fueron parte de la llamada ‘nueva ciudadanía’, basada en la concepción del *derecho a tener derechos*. Se inspiró en la lucha por los derechos humanos que resistió al régimen militar de las décadas de 1970 y 1980. Estas acciones de los movimientos sociales hicieron posible, “desde abajo”, la emergencia de experiencias participativas democratizantes que surgieron por todo el país, siendo el caso más emblemático el de los “presupuestos participativos” de Porto Alegre (Dagnino 2006, 228).

Peruzzotti y Selle (2009) se enfocan en la crisis de representación de las élites políticas como uno de los factores que explican el surgimiento de formatos de participación en la región. Consideran que la creciente insatisfacción de los ciudadanos frente a las instituciones políticas y sus líderes, que se expresa en la volatilidad electoral y el ausentismo, ha propiciado respuestas “desde arriba”, pues ha obligado a los actores políticos a tomar medidas para reafirmar su legitimidad al incorporar mecanismos de participación que permitieran acercar a representantes y representados y así mejorar el rendimiento de las instituciones políticas. En consecuencia, “una meta central de estos mecanismos participativos [fue] contribuir a solucionar los déficits institucionales y la separación entre los ciudadanos y el sistema político, combinando productivamente participación y representación sin que [entraran] en conflicto” (Peruzzotti y Selle 2009, 13-14).

Es el caso de Colombia, donde la institucionalización de la participación ciudadana surgió como respuesta a la crisis del sistema político. En un marco de fuertes relaciones autoritarias, clientelares y corruptas, la ciudadanía retiró su confianza a la política y a los políticos que propiciaron la desinstitucionalización del Estado y reaccionó con abstencionismo

o con la intensificación del conflicto armado. El cierre institucional llevó al sistema a entrar en crisis y creó las condiciones propicias para su reforma (Velásquez y González 2003, 21).

Lo novedoso de este escenario de democracia participativa son los cambios que tienen lugar en la naturaleza de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Si en períodos anteriores aparecían confrontados, actualmente el discurso de la participación impulsado desde las organizaciones de izquierda “muestra que en lugar de negar la importancia de las instituciones democráticas –como lo hicieron en el pasado– tales sectores han procurado su innovación y profundización” (Ramírez 2011b, 237). Algunos autores plantean que la sociedad civil abandona las agendas de acción colectiva “prioritariamente” centradas en la confrontación “contra y hacia” el Estado y ahora son más propensas a la colaboración pública “con” y a la participación social “en” el Estado. Para otros, se trata más bien de un momento de des-radicalización de los movimientos sociales, que ahora buscarían –incluso si recurren a repertorios de protesta– cambios localizados y específicos de la agenda pública, anota Ramírez (2011b, 243).

Frente a procesos participativos informales implementados originalmente en gobiernos locales desde 1980 en la región, en las décadas siguientes se asiste a un nuevo contexto de oportunidades políticas con la “constitucionalización” de los mecanismos participativos a nivel de los Estados nacionales. En 1988, la Constitución Federal de Brasil acogió una corriente de demandas sociales para incorporar el principio de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas. Posteriormente, en 1991, la Asamblea Constituyente colombiana fue pionera en impulsar la democracia participativa en su Carta Magna. Más tarde, derechos de participación junto a las instituciones del gobierno representativo se fijan en las nuevas Constituciones de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009).² De esta manera se ha avanzado hacia el reconocimiento constitucional de mecanismos de democracia participativa “que van más allá del canon liberal que ha moldeado hasta hoy las instituciones de la democracia representativa vigentes en la región” (Welp y Ramírez 2011, 13-14).

² Sobre la incorporación de mecanismos de democracia participativa en las constituciones de los diferentes países de la región se puede revisar Welp y Ramírez (2011, 13-14).

Origen de los discursos sobre participación ciudadana en Ecuador

En el país, el interés por la participación ciudadana empezó a crecer al interior de los gobiernos municipales, en el contexto de la descentralización, durante la década de los noventa, proceso que fue el punto de inflexión entre el discurso neoliberal y el discurso político del movimiento indígena. Como señala Martínez Valle, al proyecto neoliberal de descentralización “se enfrentaría el denominado ‘democratizante’ o popular, más centrado en la dimensión política y participativa que trata de recuperar ‘lo local’ como ámbito privilegiado de la gestión ciudadana” (Martínez Valle 2003, 159).

El discurso de la descentralización –aunque abarcó distintas posiciones ideológicas– en general se fundamenta en tres ideas fuerza (o en términos foucaultianos “dispositivos de poder/saber”): eficiencia, responsabilidad social y democracia. Así, entre las razones que se planteaban como favorables para la descentralización, John Cameron considera que:

Transferir el poder de la toma de decisiones a los niveles de gobierno que se encuentran “más cerca de la gente” puede fortalecer la democracia, la eficiencia administrativa y las oportunidades para el desarrollo económico. [Se] argumenta que los gobiernos locales pueden –en teoría– responder de forma más adecuada a las necesidades y preocupaciones de las poblaciones locales. En los sectores rurales, los gobiernos municipales también son vistos como instituciones que pueden jugar un papel central en la lucha contra la falta de participación ciudadana, conocimiento y coordinación locales que han contribuido al fracaso de una gran cantidad de intentos de desarrollo rural (2008, 206).

La discusión tuvo lugar en el escenario político nacional referido al tema de la descentralización y las reformas al sistema de régimen municipal que se encontraba en el punto más alto de la coyuntura. De ahí la importancia de desarrollar estrategias y propuestas innovadoras en el contexto de los gobiernos locales. Bajo este horizonte, en 1996 el movimiento indígena participó por primera vez en las elecciones a través de la

creación del movimiento Pachakutik, y logró captar algunas posiciones importantes en los gobiernos locales.³ Este desplazamiento de la lucha política del movimiento indígena desde el nivel nacional hacia los niveles locales, contribuyó a incorporar la “participación ciudadana”, que sería el elemento característico de la gestión de gobiernos locales “alternativos” liderados por representantes indígenas, con el propósito de permitir una incidencia creciente de la población en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública, para de esta manera promover el desarrollo territorial, la creación de capacidades y el empoderamiento de los propios actores locales (Ortiz 1999, 68).

Los esfuerzos más importantes que se reconocen a los alcaldes indígenas elegidos en municipios innovadores, como los de Guamote, Saquisilí y Cotacachi, han sido precisamente los de impulsar procesos participativos para elaborar “planes de desarrollo local”, que implementaron algunos instrumentos novedosos de planificación como la asamblea cantonal. Estos procesos han sido apoyados por las ONG que trabajan en el territorio y que se han convertido en financiadoras y facilitadoras de los mismos, como se verá más adelante.

De esta manera, la incorporación de mecanismos de democracia participativa ha sido el gran logro del movimiento indígena ecuatoriano en sus administraciones locales, en parte porque coincidieron con un contexto político favorable: el de la descentralización. No obstante, como advierte Ospina, el entendimiento de las oportunidades políticas para volver más democráticos a los gobiernos municipales resulta insuficiente si se contempla la larga historia de lucha simbólica, económica y política del movimiento indígena, cuyas demandas de participación (por oposición a la exclusión histórica soportada) se condensan en un momento determinado (Ospina et al. 2006).

³ En 1996, “por primera vez, en la historia del Ecuador, se eligieron alcaldes indígenas y concejales cercanos a las organizaciones campesinas indígenas en más de 30 de las 215 municipalidades del país” (Cameron 2008, 205). En adelante, en elecciones sucesivas realizadas en 2000 y 2004, “el número de gobiernos locales indígenas ha crecido hasta controlar alrededor de un 10% del total nacional” (Arboleda 2006, 164). Sin embargo, como señala Cameron (2008, 205), “esas victorias electorales permanecieron confinadas principalmente a las áreas económicas periféricas, aunque los representantes indígenas también fueron elegidos como alcaldes de algunos centros urbanos con economías más dinámicas”.

El énfasis participativo en la legislación ecuatoriana

Con respecto a la importancia concedida a la participación ciudadana en la legislación ecuatoriana, durante las últimas décadas, se distinguen tres momentos. El primero va desde el retorno a la democracia en 1979 en Ecuador hasta inicios de la década de los 90. En este período

existió por parte del Estado una actitud refractaria a la participación directa de los ciudadanos [...]. La Constitución de 1979 solo reconoció el derecho al voto propio de la democracia representativa y la presencia de los partidos como únicos canales de expresión de intereses en el Estado, descartando la presencia directa de la sociedad civil (Ortiz 1999, 66).

Un segundo momento comprende la década de 1990, que ha sido considerada como un período “muy prolífico en la voluntad legislativa de contar con la participación social y ciudadana, de normarla o ensancharla”. Se expiden leyes que “dedican espacios más o menos relevantes a la participación [...], cada una resalta unos sujetos deseables de la participación y pone en segundo plano otros” (Barrera y Unda 1998, 29). Cuando en el escenario político nacional el tema de la descentralización y las reformas al sistema de régimen municipal se encontraban en el punto más alto de la coyuntura, el discurso participativo se desplaza hacia lo local mientras que la normativa inicialmente se encuentra anexa a lo institucional, vinculada a las reformas neoliberales de privatización. A esta época corresponden la Ley de Modernización del Estado (1993), la Ley de régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993), la Ley de Descentralización y Participación Social (1997). Solo posteriormente, en la Constitución de 1998, la participación adquiere mayor amplitud y viene ligada al reconocimiento de los derechos ciudadanos. Esta secuencia, a decir de Barrera y Unda (1998), no implica que cada paso elimine los contenidos del anterior, sino que deja que sigan actuantes los diversos sentidos.⁴

⁴ En la Ley de Modernización del Estado (1993) la “coparticipación en la gestión pública” involucra al sector privado y comunitario, pero el sujeto buscado es el primero, mientras la “participación comunitaria” tiene un sesgo cuasi demagógico. El segundo sujeto son los “gobiernos seccionales” con

Un tercer momento se da con la promulgación de la nueva Constitución en octubre de 2008, impulsada por el conjunto de sectores de izquierda, que otorga un peso sin precedentes a la promoción de la participación ciudadana.⁵ Esta queda consagrada, a la vez, como parte de los derechos de ciudadanía y como uno de los principios fundamentales del Estado. La Constitución del Ecuador 2008 incluye la participación directa del pueblo en su definición de soberanía y de Estado, por lo que se establece una concepción diferente a la de las anteriores constituciones, que establecían un régimen democrático exclusivamente representativo.⁶ En esta ocasión, se reconocen varias formas de democracia: directa, representativa y comunitaria, y se confiere un similar estatus tanto a las autoridades y a los actos derivados de las instituciones de la democracia representativa, como a aquellos que provienen de la participación directa de la ciudadanía.

Con respecto a la participación asociada a la vigencia de los derechos, estos comprenden una vasta gama que se incluye dentro de los derechos del *Buen Vivir*,⁷ en términos de derechos a la participación en la comunicación e información, cultura y ciencia, educación, salud, seguridad social, etc.

miras a la desconcentración y a la racionalización administrativa. La Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (1993) establece la “participación de la comunidad” acotada al barrio y al financiamiento, ejecución y mantenimiento de obras y servicios. La Ley de Descentralización y Participación Social (1997) involucra a todos los sectores “en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país”. Circunscrita a los gobiernos seccionales, reconoce a comités, federaciones, juntas y a organizaciones de pueblos indígenas y negros. La Constitución de 1998 no define la participación, pero la incorpora en los derechos políticos y económicos; reconoce los derechos colectivos, de mujeres, jóvenes y niños, discapacitados y usuarios. Además, habilita a las personas a formular iniciativas de ley, controlar a los funcionarios y revocar el mandato en el ámbito local. La participación integra las reformas que proponen “sistemas nacionales” de planificación, de salud, de educación, de cultura, de atención a la niñez, adolescencia y juventud (Barrera y Unda 1998, 29-32).

5 Análisis relacionados con la nueva Constitución del Ecuador 2008 lo realizan Ortiz (2008), Pachano (2010), Ramírez (2011a) de cuyos estudios se sintetiza la información presentada en este acápite.

6 En la Constitución de 1998, la participación directa contribuía a perfeccionar el régimen democrático, pero no constituía su esencia. En la Constitución de 2008, el primer *principio fundamental* es: “La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de *las formas de participación directa* previstas en la Constitución” (Art.1, las cursivas son mías). La democracia representativa y la democracia participativa tienen igual importancia (Pachano 2010, 24-26).

7 El Buen Vivir o *Sumak Kawsay* alude a un concepto inspirado en la cosmovisión campesino-indígena, que establece la primacía del enfoque de justicia y armonía en todos los aspectos de la convivencia humana, social y con la naturaleza.

Así mismo, se determinan los derechos a la participación para las comunidades, pueblos y nacionalidades; para los grupos de atención prioritaria –mujeres, jóvenes, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con capacidades especiales–, para lo cual la Constitución establece la conformación de los Consejos Nacionales de la Igualdad (Art. 156-157).⁸

En relación con los derechos políticos, se determina el derecho a elegir y ser elegido, a participar en asuntos de interés público, a presentar proyectos de iniciativa popular normativa, a ser consultado, a fiscalizar los actos del poder público,⁹ a revocar el mandato que se haya conferido a las autoridades de elección popular. Incluso se introducen dos elementos: el “derecho a la resistencia” y la nueva figura de participación de la “silla vacía” como una manera de contar con la presencia directa de las personas u organizaciones interesadas en exponer sus argumentos e incidir en la toma de decisiones sobre un asunto. Se instituye también la consulta previa respecto a los programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en territorios de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios quienes participarían de los beneficios que estos programas reporten, así como recibirían indemnizaciones por los eventuales perjuicios ambientales y sociales que les causen.

Además, la Constitución de 2008 instituye una multiplicidad de espacios, mecanismos e instancias para la implicación de la ciudadanía, ya sea en la planificación, la gestión y la evaluación de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno, que se concentran en el Consejo Nacional de Planificación. En este sentido, la participación ciudadana está orientada a

8 La Constitución de 2008 profundiza el enfoque de derechos reconocidos en la Constitución de 1998, explica Ortiz; añade que se ensaya una articulación diferente, que se aparta de la noción liberal clásica, pues los derechos individuales tienen sentido en la medida en que se reconocen los derechos sociales y los de identidad, agregando incluso los derechos de la naturaleza. Con este fundamento en los derechos, la participación aparece como un elemento clave para ejercer la ciudadanía individual y colectiva (2008, 31).

9 La Constitución de 2008 eleva el control social a poder del Estado al conformar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Art. 204). Esta entidad, junto a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría y las superintendencias, forma la Función de Transparencia y Control Social. Rige la participación popular, controla la corrupción, nombra las autoridades de las otras funciones del Estado (labor que realizaba el Congreso). Según Pachano (2010, 24-26) “la facultad de los ciudadanos para controlar a los poderes públicos deja de estar en la sociedad para trasladarse al propio Estado [...] una forma de estatización de la participación”.

la deliberación en cuanto a la construcción de políticas públicas.

Así, según el Art. 100, se prevé que en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias mixtas de participación integradas por autoridades elegidas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno. Dichos espacios estarán regidos por principios democráticos, con los siguientes propósitos: elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía; mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo; elaborar presupuestos participativos de los gobiernos; fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social; y, promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Volviendo a Dagnino (2006), para quien un proceso participativo se entiende en relación con el proyecto político que pretende instaurar, cabe preguntarse ¿cuál es el proyecto político dentro del cual entender el énfasis participativo dado en la Constitución actual en Ecuador? ¿Hacia dónde lleva este proceso participativo? Santiago Ortiz (2008, 33) sostiene que

Estos avances se producen en el marco de una tendencia de afirmación del Estado. La relación que privilegiaba al mercado ante el Estado y la sociedad, propia del neoliberalismo, se está modificando a una situación donde el Estado recupera sus funciones de rectoría. La Constitución consolida esta tendencia con una visión de un Estado central fuerte, soberano, que mantiene su carácter centralista, con muchas atribuciones exclusivas.

Colpari encuentra igualmente una convergencia entre el nuevo modelo participativo y el tránsito hacia el fortalecimiento del Estado y su modernización. Asistimos a un cambio histórico en la forma y el contenido del Estado, señala, pues “se trata de construir una institucionalidad estatal más equitativa y moderna, a diferencia de un Estado que simplemente había servido como agencia y filtro de la inversión privada y del capital transnacional” (2011, 10).

Desde el año 2007 la democracia participativa en Ecuador ha estado pensada básicamente en términos de generación de políticas y control de la administración pública, así como en términos de descentralización del Estado para volverlo más eficiente en sus intervenciones en los territorios, por lo cual este busca la promoción de las organizaciones sociales. Nuevamente la participación ciudadana adquiere importancia en función de la gestión, pero esta vez dirigida hacia la modernización estatal. En este marco, la participación estaría más cerca de una especie de “democracia gerencial”, ya que “el énfasis gerencial emprendedor transita del área desde la administración privada hacia el ámbito de la gestión estatal” (Tatagiba 2003 citado por Colpari 2011, 10).

Gobernar a través de la participación: las experiencias de los municipios indígenas

No es mi propósito profundizar en las experiencias de democratización que tuvieron lugar en Guamote, Saquisilí y Cotacachi, tres cantones que para fines de la década de 1990 eran ampliamente reconocidos por promover la participación ciudadana en el desarrollo local. Al respecto se han realizado importantes estudios.¹⁰ Aunque los tres casos mencionados representan experiencias diversas, destacaré algunas características comunes que permiten dar cuenta de los esfuerzos por poner en práctica los beneficios del discurso de la participación y los obstáculos con que se enfrentan en la realidad. Además, en estos casos encontramos la intersección entre los discursos dominantes neoliberales y los democráticos, que pusieron como sujeto del quehacer político a las “actorías sociales” y como mecanismo para su concreción a la “participación ciudadana”, como lo advierten Kalteimer (2007) y Larrea Maldonado (2010).

Según señala Cameron (2008, 210), frente a relaciones de poder socioeconómico extremadamente desiguales, a la débil capacidad administrativa, al clientelismo, a la corrupción y al poder discrecional de las élites

¹⁰ Sobre los gobiernos indígenas “alternativos”, ver Ramírez (2001); Larrea (2004).

sobre el manejo de recursos, todos ellos fenómenos que caracterizaban a las administraciones municipales en Ecuador, el objetivo en los tres casos de gobiernos municipales rurales “alternativos” en manos de representantes indígenas era cambiar esos patrones tradicionales de gobernanza municipal y promover nuevas formas de gestión que pudieran contribuir a la democratización, al desarrollo local y a una distribución más equitativa de los recursos económicos (y del poder).¹¹

La investigación realizada por Cameron encontró que

los gobiernos municipales participativos con la capacidad de regular los procesos de desarrollo local, emergieron solamente donde estuvieron presentes los siguientes cuatro factores: a) una distribución relativamente equitativa de la tierra agrícola; b) fuertes organizaciones campesinas indígenas locales; c) altos niveles de apoyo externo, tanto técnico como financiero; y d) marginalidad económica” (2008, 207).

En el caso de Guamote, el fortalecimiento de las organizaciones indígenas no puede entenderse sino en relación al papel jugado en las luchas agrarias. Luego de la Ley de Reforma Agraria de 1973, Guamote experimentó el mayor proceso de redistribución de la tierra que cualquier otro cantón del país, dando como resultado un éxodo por parte de los terratenientes y comerciantes mestizos, así como una amplia y gradual transición del poder económico, político y social hacia una nueva élite indígena, que asumiría el liderazgo en la transformación de la política municipal (Cameron 2008, 211-212).

Con el apoyo de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Guamote (UOCIG), en 1992, por primera vez en la historia del cantón, un indígena, Mariano Curicama, asume la alcaldía de Guamote, desplazando de esa manera la dominación mestiza en el concejo municipal. En un cantón atravesado por profundos conflictos interétnicos y por la

¹¹ El ingreso de nuevos actores ajenos a las élites dominantes generó expectativas en el sentido de que su presencia contribuiría a desmontar prácticas y redes de poder tradicionales; no obstante, diversas evaluaciones –como se verá en el transcurso del análisis– dan cuenta de las dificultades para concretar las intenciones democráticas de los actores indígenas al interior de los municipios considerados “alternativos”, como los de Cotacachi, Guamote y Saquisilí.

resistencia de los pobladores mestizos a la conquista del gobierno municipal por parte de los indígenas, la convocatoria a una amplia participación ciudadana para la cogestión era una forma de conseguir legitimación de los representantes indígenas sometidos a un fuerte racismo.

Las iniciativas de participación más importantes fueron la creación del Parlamento Popular Indígena, el Comité de Desarrollo Cantonal y la formulación del Plan Participativo de Desarrollo del cantón Guamote, instancias que fueron apoyadas técnica y financieramente por varias ONG y organismos de cooperación al desarrollo. A pesar de que el impacto de los proyectos de desarrollo ha sido muy cuestionado, ayudaron a consolidar varias organizaciones de segundo grado (OSG), señala Cameron, dando cuenta de que finalmente el Parlamento Indígena se convirtió en una entidad para atraer y regular la provisión directa de ayuda para el desarrollo proveniente de actores externos. Esto redundó negativamente en las acciones del Comité de Desarrollo, pues las OSG tenían poco interés en renunciar a su autonomía para manejar sus propios proyectos y en consecuencia las funciones de coordinación del Comité habían prácticamente dejado de ejecutarse (Cameron 2008, 212-215).

Entre otras de las limitaciones que tuvo el proceso participativo, Larrea y Muñoz (2000, 51) señalan que no se logró el suficiente involucramiento de la población urbana, seguramente porque no estaba organizada como sí lo estaba la población rural; y aunque el tema de la participación apelaba a la interculturalidad fue evidente el protagonismo centrado en la población indígena. A pesar de los esfuerzos por establecer una forma de gobernanza municipal más democrática, el proyecto participativo en Guamote se desplomó como resultado de las rivalidades entre los líderes locales afiliados a diferentes partidos políticos. Además, el desempeño del Parlamento Indígena fue debilitado, a tal punto que “luego de las elecciones de 2004, el gobierno municipal excluyó al Parlamento de la toma de decisiones locales y monopolizó el poder en sus propias oficinas” (Cameron 2008, 213).

La experiencia de Cotacachi con el gobierno local participativo comenzó igualmente en 1996, con la elección como alcalde del líder indígena Auki Tituaña y su reelección en los años 2000 y 2004. Fue apoyado

por la OSG local, la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (UNORCAC) –filial de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN)– y como miembro de la CONAIE. Contó además con el respaldo de otros sectores organizados de la zona subtropical de Íntag, vinculados a corrientes ecologistas, que vieron en la participación una oportunidad para lograr la limitación de actividades de explotación minera. Tituaña recibió además el voto de una parte de la población urbana. Las relaciones que el alcalde tenía con el sector de las ONG y agencias internacionales de desarrollo fueron otro factor fundamental para sostener técnica y financieramente los procesos participativos, así como lo fue el respaldo recibido por un equipo de asesores del movimiento Pachakutik. Desde el inicio de su período, la propuesta de elaboración de un plan de desarrollo cantonal con participación ciudadana fue vista no solo como un mecanismo de apoyo a la gestión administrativa municipal, sino también como una manera de asegurar una buena y eficiente administración, para responder tanto a las organizaciones indígenas que lo propusieron, como a la población blanco-mestiza que había confiado su voto a un indígena “ilustrado” (Báez y Guerrero 2000, 3-4; 8).

Las instancias ciudadanas emergentes de este proceso fueron la Asamblea de Unidad Cantonal y el Comité de Gestión Local, que posteriormente pasaría a constituirse en Consejo de Desarrollo Cantonal, como órgano ejecutivo de la Asamblea; además, se implementó la modalidad de asignación presupuestaria participativa.

Para Cameron, entender los éxitos y limitaciones de esta iniciativa requiere comprender las relaciones de poder socioeconómico y las relaciones étnicas en el cantón. En contraste con Guamote, explica, las leyes de reforma agraria casi no tuvieron impacto en la distribución de la tierra en Cotacachi, debido a que su proximidad geográfica a Quito y el contar con fuentes de trabajo producto de la migración interna minimizaron la presión campesina indígena a favor de la redistribución de la tierra. Además, a mediados de los años 90, siete de las haciendas se habían convertido en productoras altamente modernizadas de flores y vegetales frescos para la exportación (Cameron 2008, 216). De ahí que:

Los grandes terratenientes no mostraron resistencia ni realizaron algún intento importante para frustrar los cambios [...], tampoco estuvieron dispuestos a participar en el proceso, a pagar impuestos o ser regulados de cualquier manera por la municipalidad. Ellos toleraron el proceso participativo porque eran lo suficientemente poderosos como para operar más allá de su alcance. Los hacendados no producían para el mercado local, en muchos casos ni siquiera vivían en el cantón y generalmente no estaban interesados en la política local. Más bien, su visión estaba orientada hacia los mercados y políticas nacionales y globales (Cameron 2008, 218).

En contraste con los terratenientes, que se mostraron indiferentes y ausentes del proceso participativo, el alcalde Tituaña logró conseguir un apoyo considerable de la clase media mestiza debido a la ejecución de obras públicas para los centros poblados, gracias al cuantioso apoyo financiero que la municipalidad obtuvo de las ONG y de las agencias donantes (Cameron 2008, 218).

El éxito de los procesos participativos en Cotacachi, no obstante, radica en gran medida en la fortaleza organizativa indígena, pues la UNORCAC jugó un papel clave en alianza con otros sectores organizados, como los de Íntag. Al respecto es ilustrativo el análisis que hacen Báez y Guerrero, quienes observan que:

La tradición de organización, especialmente del mundo andino, de planificar “entre todos”, de largas asambleas y reuniones, de rendición de cuentas de sus autoridades, se aplicó también en este caso. Consideraban al alcalde como “uno de los suyos” aunque sin ser necesariamente parte de la estructura interna de la organización. Dada esta condición se le presionó para que observara la obligación de informar permanentemente, dar cuentas y compartir la toma de decisiones. La tradición de procesos colectivos del mundo indígena quería ser aplicada también en estas circunstancias (Báez y Guerrero 2000, 4-5).

En este sentido, la práctica de las asambleas comunitarias basada en el modo consensual de tomar decisiones y resolver conflictos, inscrita en la cultura andina, es considerada como el referente desde donde es posible construir un nuevo modelo de democracia participativa que busca sobre-

pasar las limitaciones de la democracia representativa y lograr cambios profundos al interior del sistema político nacional.

Con respecto a la experiencia de gestión participativa en el cantón Saquisilí, encontramos elementos similares a las experiencias antes descritas. Es un cantón pobre donde el 72,4 % de la población total se encuentra en situación de pobreza (Vallejo 2000). En 1996, el pastor evangélico Antonio Llumitásig gana la alcaldía de Saquisilí, con el respaldo de la OSG Jatarishun, una de las filiales más antiguas del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) que en los últimos años había accedido a los puestos más relevantes dentro del consejo de gobierno del movimiento. Este triunfo marca un hito dentro de la historia política del cantón, que desde 1943 había estado gobernado por alcaldes mestizos conforme a prácticas de clientelismo tradicional, sin tener una planificación en los aspectos básicos. El nuevo modelo de gestión que se quería implementar a través de la planificación participativa constituía un mecanismo por medio del cual se pudiera incidir en la modificación de la estructura de poder local y la generación de nuevos poderes de base desde la sociedad.

Los organismos internacionales y nacionales –aliados estratégicos con los cuales Jatarishun mantenía contactos previos– contribuyeron a este proceso mediante el asesoramiento técnico, aporte económico y producción de herramientas y métodos participativos que viabilizaron la constitución de las asambleas cantonales, la creación del comité de desarrollo cantonal y la elaboración del plan participativo de desarrollo. No obstante, Óscar Barba considera que “a pesar de existir el espacio idóneo para interactuar, el grado de capital social y humano es modesto como para causar impacto en una verdadera recomposición de los poderes locales” (2006, 128-129). Así, la participación se vio sesgada solo a lo indígena y dejó de lado a la ciudadanía mestiza, incapaz de formar organizaciones fuertes que expusieran, formularan u opinaran sobre asuntos de interés público.

El historiador alemán Olaf Kaltmeier (2008) explica que el vínculo formal que se crea entre Jatarishun y el municipio no se limitó solo a la necesidad de modernización y profesionalización de la administración pública –siendo la formulación del plan de desarrollo un aspecto clave en este objetivo–, sino también a generar una verdadera autoestima indíge-

na que contribuyera a superar el racismo existente, a través de demostrar que los indígenas son capaces de llevar adelante una gestión eficiente mediante la ejecución de obras en los espacios simbólico y real del pueblo urbano.

Son obvios los logros de la movilización política en cuanto a respeto, reconocimiento y democratización. Pero también hay desventajas [...]. El problema más grande de Pachakutik es, para los compañeros en las comunidades, la corrupción y transformación de los dirigentes indígenas en ricos alejados de sus bases (Kaltmeier 2008, 276-277).

Ligado a este fenómeno, Larrea Maldonado (1999) hace una etnografía de lo que, en una sociedad racista, significa para un indígena llegar a dirigir el gobierno local. Explica la transfiguración que adoptan los líderes en la práctica y el ejercicio del poder, así como el despliegue de una masculinidad dominante, maneras que se utilizan para lograr autoridad y legitimidad política. Este trabajo ilustra con claridad, en el nivel local, las relaciones entre el poder político y las construcciones culturales de masculinidad y etnicidad, esa especie de “travestismo étnico” impuesto que permite transitar a través de la frontera étnica.

Sintetizando, en los tres casos descritos, la participación ciudadana ha funcionado en contextos caracterizados por la marginalidad económica y la presencia de fuertes organizaciones locales campesinas e indígenas, que contaron con altos niveles de apoyo técnico y financiero externo, que no era sustentable a largo plazo ni replicable a gran escala. Representaron experiencias de desarrollo político local pero tuvieron muy poca influencia en el desarrollo económico, ya que –como señala Cameron– no existe evidencia de que alguno de los municipios haya sido capaz de generar procesos significativos de cambio económico local.

Sin políticas macroeconómicas y acciones estatales de nivel nacional es improbable que el objetivo de desarrollo económico sea posible [en conclusión], han funcionado como pequeñas islas participativas dentro de océanos de relaciones de poder económico y social altamente desiguales (Cameron 2008, 228-229).

Larrea Maldonado se refiere a la permanencia de mecanismos clientelares en la gestión local de estos municipios, que fue uno de los elementos críticos comunes. Observa cómo la obtención de recursos para pequeñas obras comunitarias se conseguía a través de la relación personal con las autoridades, muchas veces reforzada por lazos de parentesco ritual mediante el compadrazgo. Las autoridades, por su parte, buscaron el reconocimiento, el respaldo y la lealtad de los líderes comunitarios a su gestión mediante la entrega de estos recursos. Otro de los limitantes que bloqueaban las posibilidades de participación fueron los códigos tecnocráticos con que se manejaban las discusiones, lo que en la práctica terminaba excluyendo a las comunidades ya que solamente las dirigencias entrenadas y los profesionales imbuidos del instrumental tecnocrático del desarrollo tenían una mayor participación (2010, 80-81).

Un aspecto crítico a ser resaltado en los tres casos es la escasa o nula atención concedida a la problemática de género. Cameron, observa que

Las organizaciones indígenas estaban dominadas por hombres y las formas aparentemente participativas de gobernanza municipal que promovían, frecuentemente marginaban a las mujeres indígenas y campesinas [...]. El supuesto de relaciones sociales cooperativas y armoniosas muchas veces esconde importantes desigualdades en la distribución del poder socioeconómico y de género, al interior de las comunidades indígenas (2008, 225).

Fueron las ONG las que presionaron a los líderes indígenas locales para que hicieran de las instituciones municipales instancias más inclusivas para las mujeres; no obstante, en general, existió una invisibilización de los temas de género en estas experiencias por considerarlos distractores secundarios en relación a las reivindicaciones étnicas. Para Ana María Larrea, “la situación es contradictoria, pues existen liderazgos de mujeres que han llegado a un nivel de presencia pública muy fuerte pero se callan mucho las mujeres, no se les permite participar ni hablar con voz propia”.¹²

¹² Entrevista a Ana María Larrea, Subsecretaria de Planificación de Senplades, Quito, 4 de junio de 2012.

Ahora bien, utilizando el marco interpretativo foucaultiano sobre la gubernamentalidad, autores como Kaltmeier (2007) y Larrea Maldonado (2010) hacen una lectura de la participación ciudadana como una “tecnología de gobierno”, esto es, como un conjunto de mecanismos que se despliegan para controlar, gestionar, dirigir y modular a la población. En el sector rural –donde el neoliberalismo significó el cese de la reforma agraria, la liberalización de la agricultura y del mercado de tierras, el desmontaje del aparato estatal y de los programas de asistencia a los campesinos– el Estado dejó un vacío que fue ocupado por las ONG, las agencias de desarrollo, las iglesias y en parte por las propias organizaciones indígenas (Assies y Gundermann 2007, 358).

En este contexto, el modelo de gobernar a las comunidades indígenas localizadas en el área rural ecuatoriana ha sido interpretado por Kaltmeier (2007) como “administración étnica neoliberal”, ejercida dentro de un Estado reducido. Esta administración se dio a través de dispositivos como la autogestión, el empoderamiento y la participación, constitutivos del llamado “etnodesarrollo”. Para este autor, en un Estado periférico como el ecuatoriano, donde la estatalidad nunca penetró todo el territorio nacional

Se trata de crear un marco participativo que debe nutrirse por los propios actores, en este caso los indígenas, [a fin de que] orienten responsablemente sus demandas, a través de los canales establecidos y que resuelvan ellos mismos sus problemas (Kaltmeier 2007, 208).

La idea, señala este autor, es responsabilizar a las comunidades y a las OSG dentro de ellas para que sean autónomas, autogestionadas, con vías propias de desarrollo; por lo mismo, depende de la moral de cada comunidad si logra alcanzar su desarrollo o no. Un aspecto clave dentro de la configuración de este nuevo campo de gubernamentalidad neoliberal es que permite pensar “los programas de gobierno no bajo el paradigma de la dominación, sino que hay que entenderlos bajo el paradigma de la producción”. Así planteada, la participación puede ser leída como una nueva gubernamentalidad que busca cooptar y apaciguar a los movimientos radicales (Kaltmeier 2007, 206-208).

Fernando Larrea Maldonado (2010) hace una lectura similar sobre la gestión participativa de los indígenas en los gobiernos locales. Desde su punto de vista, la participación se integra en una “política neoindigenista de administración de poblaciones”, articulada desde el Estado ecuatoriano y compatible con las determinaciones del modelo neoliberal, en el que los propios representantes indígenas se convierten en sus gestores. Según este análisis, los discursos dominantes en el campo social del desarrollo, generados por las agencias de cooperación internacional y las ONG, apelan a la incorporación activa y la participación directa de los representantes indígenas en la gestión. El objetivo es funcionalizar las dinámicas organizativas a la lógica de los proyectos, cooptando líderes y convirtiéndolos en intermediarios/funcionarios de este entramado institucional del desarrollo.

Al afirmar en estas experiencias participativas que se trata de hacer un “gobierno para todos”,¹³ se dejan fuera las diferencias de orden económico ligadas al acceso a los recursos y a la posibilidad de establecer regulaciones dedicadas a los sectores económicos más pudientes. Las participaciones de “sociedad civil” y “ciudadanía”, planteadas en oposición al Estado y a los políticos, son concebidas al margen de cualquier diferenciación social o distinción de los intereses de diversos sectores que puedan ponerse en juego. De esta forma se diluyen las posibilidades de un cuestionamiento crítico al sistema capitalista y a las condiciones estructurales que generan las desigualdades sociales y económicas. Por lo tanto, se pierde la dimensión de lucha clasista del movimiento indígena y se lo vacía de contenidos contestatarios (Larrea Maldonado 2010, 80). En síntesis, en la gestión local participativa, este autor encuentra una vía de colonización y subordinación del discurso indio a los discursos dominantes del desarrollo. Al respecto, este autor señala:

El desarrollo se convierte así en una meta a alcanzar mediante la eficiencia en la gestión de los proyectos y en un espacio aséptico, no contaminado por la confrontación de intereses contradictorios que caracteriza a una sociedad cla-

13 Se refiere a una pretendida ‘igualación’ entre la población mestiza y la indígena a la hora de participar en las decisiones del gobierno local.

sista. Se trasmuta, entonces en un asunto técnico y no político, aunque recoja e inserte en sus prácticas aspectos políticamente correctos para el discurso del multiculturalismo (como la valoración de las identidades, la recuperación de los saberes ancestrales, etc.) (Larrea Maldonado 2010, 76).

Experiencias de participación en la provincia de Cotopaxi

Como se ha visto en el acápite anterior, los gobiernos seccionales manejados por indígenas se han caracterizado por impulsar procesos de desarrollo local articulados a instancias participativas, a planes de desarrollo y a cambios en la institucionalidad, dinámicas que han contado con el apoyo técnico y financiero de las ONG y organismos de cooperación externos. En el caso de Cotopaxi, el MICC, en conjunto con dirigentes elegidos para ser autoridades locales, ha impulsado relevantes experiencias de planificación participativa, como la Gestión Participativa para el Desarrollo Sustentable llevada a cabo por el municipio de Saquisilí en 1996, así como la Planificación Participativa del Desarrollo de Cotopaxi (2001) y la Convención Ambiental (2002). Estas dos últimas estuvieron a cargo del consejo provincial, entidad que a partir del año 2000, por primera vez, fue dirigida por un indígena, César Umaginga, expresidente del MICC y dirigente de Zumbahua. El antropólogo José Egas considera que tal elección se dio en el marco de una alianza estratégica, ya que el prefecto Umaginga, a través del consejo provincial, incide fuertemente en la toma de decisiones del movimiento e incluso ejerce su vocería (2009, 31-32).

Mi propósito no es determinar la eficacia de las experiencias de planificación participativa en la provincia a partir del grado de cumplimiento de los proyectos o programas diseñados; tampoco es evaluar la calidad de los diagnósticos de la realidad social allí ofrecidos. Lo que me interesa es identificar los grados de decisión y poder de los actores y actoras involucrados, así como el acceso de las mujeres a estos espacios creados durante las dos últimas décadas en Cotopaxi.

Un primer rasgo que caracteriza el proceso participativo en esta provincia es el rol protagónico del MICC y la debilidad de otros actores sociales. Así, por ejemplo, Barba analiza la situación de la Federación de Barrios de Lata-

cunga y su grado de interacción frente al Municipio, con el propósito de indagar sobre la existencia de otro actor que protagonice sinergias y dinámicas participativas con la autoridad provincial. Este autor evidencia que, mientras a nivel rural la participación se despliega exitosamente, en la zona urbana no se da ninguna experiencia participativa activa (2006, 113). Por su parte, Larrea afirma que no sorprende que “el Plan de Desarrollo (2001) fuera 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” (2005, 148).

La participación de los actores sociales de la provincia, como barrios, asociaciones de mujeres, gremios y sindicatos, no fue decidida y masiva, por lo cual fueron débiles sus propuestas y análisis de la problemática local y provincial. Este vacío participativo significó dejar en manos del MICC la representación, actor que se convirtió en el eje articulador de las demandas de los otros. Como señala Pablo Ospina, la ausencia más llamativa ha sido la del sector empresarial y de los partidos de oposición a Pachakutik. Otros sectores actuaron de forma intermitente, como los colegios de profesionales. Progresivamente, el núcleo “duro” de la alianza inicial se desintegró. Aun cuando la participación se formuló como tema importante, el consejo provincial no destinó presupuesto específico a estas iniciativas de concertación con las distintas organizaciones provinciales, lo que impidió lograr un espacio permanente de participación ciudadana que oriente la gestión provincial. En tal escenario, se produjo la defeción paulatina de los actores iniciales del proceso y el MICC asumió la representación exclusiva de los sectores sociales en la provincia (Ospina et al. 2006, 246-249; 257; 263).

Larrea identificó una suerte de “autocentramiento” del MICC, que le impidió coordinar propuestas con distintos actores e instituciones, ya que, fortalecido a nivel provincial, “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” (2005, 146). Pero desde el otro lado, como advierte Barba, a nivel urbano no existen actores organizados con capacidad de encontrar un canal formal para acceder y negociar con la autoridad. Si bien la población mestiza reconoce la apertura de las autoridades indígenas y la solidez de sus organizaciones, “busca sentirse

representada a través de canales típicamente mestizo-ciudadinos, pues tiene mucha resistencia a inmiscuirse en organizaciones indígenas” (2006, 130).

En suma, en las experiencias de planificación participativa efectuadas durante las dos últimas décadas en Cotopaxi, el único interlocutor social fue el MICC. Pasada la efervescencia inicial, la participación decayó. Es decir, fueron experiencias que no lograron sostenibilidad como era el propósito de sus mentores, quienes aspiraban que aun cuando cambiara la correlación de fuerzas políticas en la provincia, estas experiencias tuvieran continuidad y en ese sentido se institucionalizaran.¹⁴ La participación se activa solo en coyunturas específicas y por lo general estas instancias de participación han tenido corta vida (Larrea 2005; Ospina 2006, Ospina et al. 2006; Alfaro 2005).

Al igual que en los municipios analizados en el acápite anterior, en las instancias de planificación participativa realizadas en la provincia de Cotopaxi se reconoce la ausencia de una visión de género, ya que se basaron en concepciones universalistas de igualdad ciudadana. La demanda de participación de grupos organizados de mujeres fue menos visible, según Ospina et al. (2006). Sin embargo, a largo plazo, el proceso de constitución de mujeres indígenas como actrices políticas se evidenció cuando en 2004 se candidatiza y se elige como viceprefecta a Cecilia Velasque. Sin duda, se trata de liderazgos de mujeres que se han forjado en largos procesos de lucha del movimiento indígena de Cotopaxi, más que producto de los espacios institucionalizados de participación ciudadana.

La única instancia participante que en Cotopaxi transversalizó por primera vez un enfoque de equidad de género fue el proceso de “planificación estratégica participativa” de 1999 en el municipio de Salcedo, iniciativa implementada por el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), junto con el Centro Latinoamericano de Capacitación y

¹⁴ La “institucionalización” puede ser entendida desde distintos ángulos, señala Unda. Por un lado, implica “darle reconocimiento, legalidad, estructura, como mecanismo (presunto) de sustentabilidad, de asegurar su permanencia aun por encima y a través de los cambios de administración municipal”; otra acepción es la de “prácticas impulsadas desde el aparato estatal”; y una tercera, “como expropiación del carácter social y su conversión en un apéndice de las instituciones” (2005, 17). Los tres sentidos pueden encontrarse en las prácticas participativas realizadas en Cotopaxi. Larrea interpreta esta situación diciendo que “integrarse y contestar son elementos de la misma estrategia y de la misma comprensión de la situación política” del movimiento indígena de Cotopaxi (2005, 157).

Desarrollo de los Gobiernos Locales (IULA-CELCADEL) y la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME). Sin embargo, tal experiencia no se difundió ni replicó en la provincia. El CONAMU implementaría esta estrategia de trabajo con los municipios respondiendo al auge político de estos niveles de gobierno en el contexto de descentralización y a la capacidad legal con la que cuentan para la definición de políticas públicas pro-equidad de género.

Sonia García (2003), quien documenta el proceso, resalta que en cada uno de los pasos de planificación seguidos, la actuación de hombres y mujeres fue distinta, y la tendencia a la presencia masculina mayoritaria continuó. La constatación fue que, en grupos mixtos, mujeres sin procesos previos de habilitamiento se eclipsan frente a los varones, por lo que fue necesario organizar a mitad del proceso la mesa “Mujer, Familia y Sociedad” para la participación exclusiva de las mujeres. Esta situación, sin embargo, cambió la premisa inicial por la cual se incorporaría el enfoque de género de forma transversal en el marco de los grupos mixtos.

De esta manera, al debatir los distintos asuntos solo “entre mujeres” –cosas de mujeres en espacios de mujeres– se reprodujo la concepción universalista de las mujeres como un todo homogéneo, sin tomar en cuenta las diferencias, ni los problemas de los hombres ni las interrelaciones sistémicas de los problemas de las mujeres con los otros actores sociales en el cantón. Esto condujo finalmente a que las respuestas municipales se correspondieran únicamente con las demandas femeninas que tienen relación con el rol doméstico, socialización y cuidado de los hijos o servicios comunitarios,¹⁵ problemática que plantea preguntas sobre la eficacia de la participación de las mujeres, según anota García (2003, 56; 118).

Al respecto, el balance que hace esta autora presenta un anverso y un reverso. Por el un lado, las oportunidades que se abrieron a las mujeres contribuyeron a recuperar de fuentes primarias la información sobre los problemas

15 Una revisión de la agenda propuesta por las mujeres y los temas aceptados revela patrones normalizados de género que estarían definiendo tipos particulares de políticas locales. Fueron aceptadas las propuestas que apuntaban a mejorar las condiciones para el cuidado de la familia y la educación de los hijos, capacitación para el mejoramiento de la dieta familiar y la nutrición infantil, mercados dotados de guarderías, prevención de uso de drogas y alcohol, atención de salud materno-infantil, etc. (Memoria técnica de priorización de demandas. Acta 025, Archivo Salcedo-IULA citado por García 2003, 104-105).

en el ámbito privado, para que pasaran a ser de interés público del gobierno local y judicial, como en el caso de la violencia intrafamiliar. Tal situación incidió en que se designaran recursos, aunque pequeños, para satisfacer demandas de las mujeres o que se conformaran unidades de gestión especiales para impulsar políticas a su favor, que las beneficiaron como demandantes específicas y calificadas en la acción municipalista. Este proceso permitió una doble condición en el ejercicio de la ciudadanía: capacidad de exigibilidad y acceso a los recursos y beneficios ofertados desde el Estado. Otro aspecto importante es que desmasculinizaron el escenario de participación, en tanto actoras de la interlocución política (García 2003, 136; 115-116).

En el reverso, fue notoria la ausencia de políticas de igualdad de oportunidades –igualar las remuneraciones de hombres y mujeres por jornada laboral agrícola, garantizar el acceso igualitario de niños y niñas al sistema educativo– o de temas vinculados a problemas de masculinidad –responsabilidad paterna por migración femenina, desocupación–.¹⁶ En síntesis, la planeación participativa no tuvo explícitamente ninguna normativa o mecanismo de exclusión de las mujeres, pero al no considerar las condiciones de desempeño de la división sexual del trabajo en nuestra sociedad, así como las características de la cultura política en la que los hombres asumen el monopolio de la representación, el uso de mecanismos neutros se tradujo en omisión de las mujeres.

En principio, la técnica no parece limitar la libertad ciudadana pues se presenta únicamente como organizadora de la participación; no obstante, la abstracción de las diferencias hace que los procedimientos técnicos invisibilicen la realidad, los problemas y las aspiraciones de las mujeres (García 2003, 81-83). Lo interesante del proceso fue que quedó institucionalizada en la gestión municipal una línea permanente de trabajo en género.¹⁷ Cabe

16 Memoria técnica de priorización de demandas. Acta N 025. Archivo Salcedo-IULA, citado por García (2003, 104-105).

17 Señala García que “las mujeres extendieron su jornada laboral para dejar preparados alimentos, atender la parcela o los animales, en un promedio de dos a tres horas más. Adicionalmente, las mujeres rurales dijeron haber encargado algunas de sus responsabilidades a hijos/as [...]; mujeres que realizan trabajos productivos artesanales como el tejido, seguían ejecutándolos mientras participaban, pero las que desarrollaban otros oficios que no podían trasladar con ellas manifestaron haber tenido pérdidas durante el año de ejecución de la Planificación Estratégica Participativa (PEP). Por otra parte, la carga de responsabilidades que tenían las mujeres rurales en proyectos comunitarios tampoco fue

destacar también que el surgimiento de varias organizaciones de mujeres en la localidad fue resultado de estas experiencias participativas realizadas por el Estado.

Conclusión

En este capítulo he analizado la participación ciudadana como un discurso, en sentido foucaultiano, enfocándome en las condiciones que hicieron posible su emergencia. Bajo esta mirada, la narrativa en torno a la participación ciudadana que surge en un momento histórico dado, la década de los noventa en América Latina y Ecuador, corresponde al conjunto de acontecimientos que la hicieron aparecer. El contexto histórico estuvo marcado por un complejo juego de fuerzas en disputa. Por un lado, son los movimientos sociales los que colocan nuevos temas al debate público y levantan una crítica a las limitaciones de la democracia representativa; por otro, frente a la pérdida de legitimidad, los sectores políticos fueron obligados a incorporar la participación ciudadana como mecanismo para mejorar el rendimiento de las instituciones de la democracia participativa.

Para el caso ecuatoriano, se observa cómo la apertura del sistema político a la participación coincide con el proceso de descentralización y la importancia concedida al desarrollo en los espacios locales. Es un proceso que adopta dos caminos diferentes. Mientras bajo el programa neoliberal la descentralización y la participación ciudadana apuntan a la racionalización administrativa, a la centralidad concedida al mercado y a la eficiencia en la prestación de los servicios, para los movimientos sociales –en particular para el movimiento indígena– constituye una oportunidad de democratización, en el sentido de alterar las relaciones de poder, tradicionalmente en manos de las élites políticas locales, mediante la incorporación a las decisiones públicas de amplias capas de sectores subalternos. En consecuencia, se observa que la participación ciudadana en el país es un proceso que se va desplegando como producto de las tecnocracias –vía intervenciones es-

sustituida, y en algunos casos habían sido sancionadas por abandonarlas (multas). Solo en unos pocos casos el tiempo destinado a la participación no había significado mayores costos” (2003, 120).

tatales y organismos de cooperación internacional– y de los movimientos sociales –vía movimiento indígena y ONG–, cada uno persiguiendo objetivos distintos. La participación ciudadana como tecnología de gobierno se sobrepone, entonces, a diversos modelos, tanto el neoliberal como el de profundización democrática.

Los regímenes de enunciación, sostiene Foucault (1992), organizan las posibilidades de la experiencia y asignan un sujeto para que garantice su veracidad. Se ha visto cómo en torno a la narrativa de la participación se organizó un complejo haz de instituciones, normas y procedimientos y se creó una disposición y aptitud para que las o los sujetos, en virtud de su estatuto ciudadano, ejercieran el derecho a la participación.

Un examen de la importancia concedida a la participación ciudadana en la legislación ecuatoriana durante las últimas décadas permite ver cómo esta evolucionó. De una visión instrumental de “cogestión”, ligada a lograr eficiencia en la administración de servicios, se pasó a ampliar su definición, asociándola al ejercicio de los derechos y de ciudadanía en la Constitución de 1998. A partir de su vigencia, proliferan espacios y mecanismos de participación, que se consideran como parte de un proyecto de fortalecimiento del Estado, de reforma y de modernización institucional, que ve la planificación participativa como necesaria para acercar el Estado a los territorios y hacerlo más eficiente en sus intervenciones.

Como señala Foucault (1992), todo dispositivo contiene contradicciones debido a que no todos los individuos circulan sistemática y uniformemente por la red de poder/saber. Teniendo en cuenta este análisis, se hacen claras las tensiones por las que atravesaron las experiencias de participación realizadas en varios municipios indígenas de Ecuador durante la década de los noventa. Si bien el ideal normativo del consenso comunal andino emuló la implementación de los parlamentos y asambleas cantonales en torno a procesos de planificación, aquellas experiencias tuvieron limitaciones.

Se considera que fueron exitosas a nivel político-organizativo local, pero tuvieron muy poca influencia en el desarrollo económico; no lograron erradicar mecanismos clientelares en la asignación de obras y los códigos tecnocráticos con que se manejaban las discusiones terminaban

excluyendo a las comunidades. Para el caso que nos ocupa, fue evidente en estas experiencias la escasa o nula atención concedida a la problemática de equidad de género por considerarla distractora, secundaria, en relación a las reivindicaciones étnicas. Rastreando en el ámbito de Cotopaxi, se ubicó la que tuvo lugar en el municipio de Salcedo en 1999 como la única experiencia de planificación participativa que explícitamente incorporó la transversalización del enfoque de género. Sin embargo, ha sido escasamente documentada y no ha trascendido en la provincia.

Una evaluación de dicha experiencia pone sobre la mesa la tensión que implicó, para las mujeres la acción de participar cuando no se tomaron en cuenta factores como el uso del tiempo y las múltiples responsabilidades de cuidado, agropecuarias y comunales que las mujeres indígenas deben atender. Otro escollo para que se diera una participación efectiva y transformadora fue no considerar a las mujeres más allá de su rol reproductivo y maternal, lo que dio lugar a políticas que reprodujeron los roles de género tradicionales y que no formularon soluciones estructurales dirigidas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Capítulo 3

El contexto de la participación: territorio y espacio social en Cotopaxi

En este capítulo analizo el contexto territorial de la parroquia rural Cusubamba, perteneciente al cantón Salcedo, provincia de Cotopaxi. Dado que las condiciones materiales y culturales marcan el quehacer político de las poblaciones, estudié el territorio en sus aspectos sociodemográficos e históricos con el propósito de identificar las condiciones estructurales, así como las lógicas de poder bajo las cuales han tenido lugar experiencias de participación en la provincia entre 1990 y 2010.

Sostengo que los procesos de participación no están aislados de la estructura de los medios básicos de existencia; tanto hombres como mujeres en condiciones de pobreza y desatención de servicios básicos, en un medio donde los recursos existen pero están concentrados en pocas manos, generan posibilidades de expresión política al interior de los juegos de poder en el territorio. La participación política constituiría uno de los mecanismos para superar las condiciones de pobreza en el medio rural.

El capítulo consta de tres secciones. La primera aborda de manera breve la historia económica y social de Cotopaxi. Con este objetivo he identificado distintos marcadores de desigualdad en la provincia relacionados con género, etnia y clase. En la segunda sección destaco la trayectoria de lucha del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), considerado uno de los actores políticos más relevantes en la provincia durante las últimas décadas y cuya acción ha impugnado las desigualdades existentes. En la tercera sección describo los aspectos demográficos, socioeconómicos y de articulación con otras regiones, de la provincia, el cantón y la parroquia, destacando la situación de las mujeres.

Para mostrar la evolución social de la provincia durante las últimas décadas se utilizan los censos de población y vivienda 2001 y 2010 del INEC, así como documentos de diagnóstico producidos sobre la zona. Esta información permite conocer las realidades materiales en que se desarrollan las prácticas participativas en el territorio, para examinar posteriormente cómo se relacionan los indicadores socioeconómicos con las demandas y agendas impulsadas por las mujeres organizadas en Cusubamba.

Mi reflexión en este capítulo enfatiza una mirada sobre el territorio como “constructo social” (Bengoa 2006), es decir, como el producto de las relaciones entre cultura e historia, y de las interacciones entre sujetos y actividades productivas. Bajo la noción de “territorio”¹ es posible, entonces, definir la configuración espacial de Cotopaxi en las últimas décadas. Tomé en cuenta no solo la existencia y disponibilidad de recursos naturales y económicos en el territorio, sino también los elementos históricos de larga duración y los vínculos generadores de su cultura e identidad, que constituyen factores determinantes en su configuración.

Como señala Bengoa, los territorios son espacios físicos pero sobre todo espacios políticos, sociales y culturales que se construyen a lo largo de extensos períodos y procesos. Igualmente, en cierta medida, son “espacios imaginados” pues las personas se unen de una manera especial a ellos, dotando a los lugares de afectos y pertenencias. Es este carácter subjetivo de las “representaciones sociales” el que otorga historicidad al territorio y contribuye a la definición de identidades. Además, permite orientar las acciones –en tanto posiciones y relaciones– de los actores sociales. De modo que en el territorio como campo de acción determinado “es posible observar mejor el juego de los actores rurales, los movimientos sociales, las organizaciones, los poderes del Estado, los municipios, el capital, los mercados y, en fin, todos los actores del desarrollo y de la vida social” (2006, 5).

1 Abramovay et al. (2006, 10) definen al territorio como “un conjunto de lazos establecidos por la interacción social en un determinado espacio”. Más allá del espacio geográfico, el territorio es “un espacio-recurso, un espacio apropiado donde la dimensión colectiva es un elemento básico que marca el mismo proceso de su construcción social” (Link 2006 citado por Martínez Valle 2008, 16). Desde este punto de vista, la identificación de las especificidades territoriales en la comprensión de la acción colectiva es fundamental, ya que los actores despliegan estrategias individuales y colectivas muy diversificadas sobre denominadores comunes construidos en base a la identidad y a la cultura, que puede no corresponder con los recortes geográficos o institucionales vigentes.

“La historia política de un territorio es, en última instancia, la historia de las relaciones específicas entre espacio y poder” señala Vallejo (2007, 60), para dar cuenta de que el territorio es una construcción social cambiante en la que se expresan distintas formas y relaciones de poder. Esto conduce a la cuestión decisiva de conocer quiénes son y qué hacen los actores y actoras territoriales, cómo participan de procesos políticos localizados, cuáles son los impactos de esta participación en el desarrollo territorial y cómo viven, crean y recrean el territorio en función de su reproducción física y social.

Con esta mirada de las relaciones entre espacio y poder, examiné las dinámicas de participación presentes en Cotopaxi, centrándome en las mujeres como actoras políticas del espacio de participación definido por el conjunto de relaciones entre distintos actores sociales, institucionales y políticos. Al tomar esta perspectiva, consideré que el género adquiere relevancia en el territorio, en tanto muestra que la territorialidad es un producto derivado de la construcción cultural de hombres y de mujeres. El hecho de ser mujer u hombre imprime en el territorio diferencias importantes, de acuerdo con las implicaciones que cada cultura atribuye a uno u otro género, por lo general en condiciones inequitativas. A su vez, hombres y mujeres construyen su propia interpretación del lugar.

En el caso de Cusubamba, el estudio de la acción del movimiento impulsado por mujeres requirió un análisis que vinculara política y lugar, es decir, una forma de entender el movimiento social en su relación con el territorio y la historia de las acciones políticas. De esta manera, seguí el argumento de Harcourt y Escobar (2007, 159), quienes asumen que las “estrategias de acción varían de lugar en lugar, de acuerdo con las condiciones del medio físico, social, económico, su historia específica, la valoración propia de lo que es ser mujer”. Ser mujer difiere en formas significativas según las dinámicas territoriales, por lo que es fundamental identificar las particularidades del lugar y las distintas formas en que las mujeres inciden en el territorio en que viven, para no caer, desde las ciencias sociales, en un tipo de acercamiento esencialista y globalizador.

Historia y configuración del espacio social de Cotopaxi

La provincia de Cotopaxi tiene una extensión de 5956 km² y se ubica en el sector centro-norte del callejón interandino. Su división político-administrativa comprende siete cantones (Latacunga, Sigchos, La Maná, Saquisilí, Pujilí, San Miguel de Salcedo y Pangua) y 45 parroquias, de las cuales 33 son rurales.

Cusubamba es una de las seis parroquias rurales más antiguas de la provincia y pertenece al cantón Salcedo; se extiende sobre un mirador andino de extensos páramos de 192 km² de superficie, cuenta con varios pisos ecológicos y alberga a 22 comunidades, nueve están en la zona alta, siete en la media y seis en la parte baja.²

La provincia de Cotopaxi, como la conocemos en la actualidad, fue parte de diversas dinámicas de poder territorial a lo largo de la historia. Tal situación la llevó a atravesar por distintos períodos de configuración socio-espacial.³ Su formación se remonta a la Colonia, cuando los españoles establecieron el Corregimiento de Latacunga, un lugar de obrajes en el que los caciques de la zona formaban parte de la administración. Bajo esta estructura de control fueron reducidos los indígenas que participaron de “los sistemas de mita y encomienda”; estos agrupamientos dieron lugar “a la ocupación de tierras y a la mano de obra gratuita”, lo que posteriormente permitió que surgieran grandes haciendas (AECID 2012, 5).

Como efecto del ordenamiento territorial colonial centrado en la producción textil-obrajera, que permitió una articulación directa con mercados regionales, en el Cotopaxi andino se produjo una cierta especialización orientada a la producción agropecuaria para el consumo interno, basada en el sistema de hacienda. El modelo se resquebrajó debido a las presiones

2 Las comunidades de la zona alta pertenecientes a la parroquia Cusubamba son: Yanahurco, Valdivieso, Atocha, Laguamasa, Llactahurco, San José de Rubios, Compañía Alta, Cullitahua y Compañía Chica; en la parte media se ubican las comunidades de Consolación, Cusubamba centro, Cusubambito, San Isidro, Buena Esperanza, Jesús del Gran Poder, Gustavo Iturralde; y en la parte baja están las comunidades de Cobos Grande, Cobos San Francisco, Carrillos, Compañía Baja, Belén Cuatro Esquinas, Santa Isabel.

3 Es importante precisar que para el análisis no se ha tomado en cuenta el subtrópico occidental (La Maná, vía hacia la Costa), sino la parte central andina de la provincia de Cotopaxi.

externas provocadas por la expansión del capitalismo y la presión campesina interna por el acceso a la tierra. La reforma agraria se volvió entonces un imperativo para la modernización (Vallejo 2007).

La reforma agraria de 1964 tuvo un triple efecto en los sectores rurales de la provincia de Cotopaxi: en primer lugar, liberó un sinnúmero de comunidades campesinas indígenas que antes se encontraban cautivas en los territorios de la hacienda, sobre todo en la región occidental, lo que trajo consigo el desplazamiento de la población indígena hacia las tierras altas y zonas de páramo. “Los campesinos acceden a tierras propias donde se replican, en malas condiciones, los modelos de producción de alimentos para el mercado interno y/o se desarrollan economías campesinas de subsistencia” (Vallejo 2007, 64). Los otros dos efectos de la misma reforma agraria fueron: la creación y desarrollo de la hacienda industrializada y capitalista, localizada en las mejores tierras del valle del río Cutuchi (Lasso, Mulaló, Guaytacama), y la constitución de numerosas propiedades de mediana extensión en zonas orientales de Salcedo donde el sistema de producción agrícola es tradicional o en ciertos casos semitecnificado (De Olano 1983).

La reforma agraria supuso una lenta transformación de una economía que se fue trasladando de la renta de la tierra en los sectores rurales a la creación de un capital comercial ubicado preferentemente en los centros urbanos de la provincia, de los cantones y, en menor escala, de las parroquias. La agroexportación bananera en la zona subtropical de La Maná, como vehículo de articulación al mercado global, consolidó el proceso modernizador.

Los terratenientes, habiendo conservado las tierras fértiles de los valles, se fueron especializando en la agroindustria, principalmente lechera, y en la producción agroexportadora de flores, frutas y hortalizas, articulándose a mercados financieros extralocales.⁴ Para la segunda década de los 2000, el 42 % de las haciendas existentes en Cotopaxi se ubican en el cantón Latacunga. Este porcentaje corresponde a 83 haciendas que abarcan alrededor de 18 000 ha, con un promedio de 217 ha por hacienda; presentan un im-

4 Vallejo (2007, 66) señala que “en los escenarios locales de Cotopaxi casi no se generan instancias financieras propias, la mayoría son sucursales de la banca quiteña. Adicionalmente, las agroindustrias y agroexportadoras tributan en Quito”.

portante grado de tecnificación agropecuaria, disponen de infraestructura de riego. Su principal actividad es la producción de leche con ganado de raza Holstein; esta leche es comercializada en las plantas procesadoras de lácteos localizadas en la zona de Lasso, Mulaló y otras parroquias cercanas a la ciudad de Latacunga. Algunas de estas haciendas están destinadas a negocios de exportación de productos no tradicionales como son los cultivos de brócoli y flores.⁵

Estas actividades concentran el 80 % del agua de riego disponible en la provincia y generan desechos contaminantes en los suelos y el río Cutuchi, principal abastecedor de los sistemas de riego en los cantones Latacunga, Saquisilí y Salcedo.⁶ Por su parte, el campesinado indígena ha mantenido la disputa por el acceso al riego y el empleo adecuado del agua, también ha luchado por el control sobre los ecosistemas y bosques, principalmente de altura, que se encuentran en territorios actualmente ocupados por las comunidades indígenas (Vallejo 2007). La clausura de la reforma agraria y el advenimiento de las políticas de ajuste estructural y de liberalización de los mercados de tierras comunales, entre otros factores, han incidido en un acelerado avance de la frontera agrícola y una insostenible minifundización.

En Cotopaxi, el desarrollo del mercado ha tenido un carácter intrarregional, siendo su articulación exterior más importante la ciudad de Quito y el litoral a través de la vía a Santo Domingo. La importancia adquirida por los mercados semanales en los centros parroquiales, ha dotado de una relevancia ritual y política a dichos centros. Es frecuente constatar el papel hegemónico que desempeñan los comerciantes mestizos de las parroquias sobre las comunidades periféricas (Vallejo 2007).

Como resultado de las limitaciones de la misma reforma agraria, se sigue expulsando mano de obra campesina hacia nuevos espacios salariales. Estos se orientan de manera permanente y en mayor volumen hacia Quito y Ambato, por su proximidad, y de forma periódica y a escala más

5 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotopaxi (PDOT) 2011.

6 Se han realizado esfuerzos desde el gobierno provincial por establecer políticas ambientales que enfrenen esta problemática; sin embargo, las pocas capacidades institucionales y las características de la participación ciudadana no presentaban, al momento de escribir este libro, condiciones óptimas para abordar con eficacia el tema. Se encontraban en marcha dinámicas de negociación con el Estado nacional a fin de asumir competencias para la gestión ambiental, advierte Vallejo (2007, 65).

reducida a las regiones del litoral (Guayaquil, Quevedo y Esmeraldas) y de la Amazonía (Sucumbíos y Lago Agrio). Los migrantes temporales son mayoritariamente hombres, unos se dedican a la construcción, otros venden su fuerza de trabajo en las empresas locales. Es decir, la modernización creó un amplio sector de oferentes estacionales de trabajo sobre todo para Quito y Ambato y, en la zona subtropical, para las grandes y medianas propiedades de banano para la exportación (Ramón 2007).

La migración ha sido un fenómeno constante que se acelera en épocas de crisis y en condiciones de existencia precarias. Con respecto a los flujos migratorios permanentes que se dan sobre todo desde el área rural hacia fuera del país, durante la década de 2000 los lugares de destino han sido: en un 68 % España, a donde los hombres han migrado en un 55 % y las mujeres en un 45 %; Italia como segundo en importancia con 10 % de la población migrante, siendo un 48 % hombres y un 52 % mujeres; y los Estados Unidos como tercer destino por porcentaje de migrantes con un 7 % de la población, del cual el 49 % corresponde a hombres y el 51 % a mujeres.⁷

En síntesis, las lógicas productivas descritas dan cuenta de una diferenciación étnica en la provincia que sigue las condiciones ecológicas previas, caracterizada por el desplazamiento de la población indígena con insuficiente tierra hacia las zonas altas de la cordillera occidental, lo que ejerce presión sobre el páramo y la reserva de los Ilinizas. Los valles fértiles de la hoya de Patate fueron ocupados por agroempresas y medianos propietarios, en su mayoría mestizos, plenamente articulados a los circuitos de mercado. La cordillera oriental presenta grandes haciendas y medianos propietarios mestizos en áreas protegidas de los Llanganates.⁸

Son zonas poblacionales culturalmente diferenciadas, que se encuentran ubicadas en distintos espacios geográficos pero debido a las constan-

7 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotopaxi (PDOT) 2011.

8 Manuel Chiriboga (citado en Ramón 2007, 33-34) encuentra que en 1985 los campesinos del cantón Salcedo se habían diferenciado territorialmente: en Salcedo central y occidental observa un importante proceso de "semiproletarización" pues el 97,15 % de las familias eran minifundistas, tenían menos de tres hectáreas, por lo que una de cada cuatro personas en edad de trabajar debía salir de la zona; mientras que en Salcedo oriental tenían mayor cantidad de tierras y lograban altos rendimientos en el cultivo de papa, ajo, hortalizas e incluso ganadería.

tes migraciones y el cada vez más frecuente flujo de personas de un sector a otro los van convirtiendo en espacios interétnicos. Al respecto, Ramón y Yupanki se refieren a una tardía ruptura del corte urbano/rural que no solo marcaba el antiguo patrón colonial de división entre la república de “blancos” y la de “indios”, sino que también lo hacía entre blancos urbanos y mestizos pueblerinos considerados de segunda. Los autores observan que

el marcado dualismo territorial que existía entre ‘indios’ (identificados con la zona rural) y ‘blancos’ (identificados con la zona urbana) se ha tornado difuso. Aunque todavía hay cierta identificación de lo rural con los indios, especialmente de altura, la división espacial ha cambiado: muchos indios son urbanos, un importante sector de mestizos o de nuevos mestizos se ha desplazado a la zona rural, a los pueblos de colonización y hay diversos espacios compartidos [...]. Se percibe [...] que la ciudad de Latacunga y las cabeceras cantonales se han indianizado (Ramón y Yupanki 2006, 77-78).

No obstante estos cambios en la diferenciación étnica del espacio, subsiste una relación conflictiva entre los espacios de circulación –predominantemente blanco-mestizos– y los espacios de producción campesina –mayoritariamente indígenas–. Los primeros son el escenario de extracción de la renta local y el control de capital, los segundos se han visto expresados políticamente en las OSG y en el MICC, que realizan esfuerzos por constituir un poder contrahegemónico que les permita combatir el creciente empobrecimiento (Vallejo 2007).

Son las estructuras familiares y de parentesco las que en cierto modo han condicionado las formas asociativas o de organización comunal indígena. Las comunidades se han ido forjando a lo largo de procesos históricos diferentes: por una cierta homogeneidad étnica, o por haber participado en un mismo territorio hacendatario, o una misma lucha por la tierra en diferentes zonas. De manera superpuesta al espacio social de la comuna han aparecido, en algunos casos, formas de cooperativismo de producción, de consumo o de transporte (De Olano 1983, 144-145). Con respecto a la situación de las mujeres indígenas, el estudio de la AECID (2012, 11) anota que:

Desde antes de la colonización española los hombres eran sacados de sus hogares y llevados por los Caciques a realizar trabajos para el Inca y luego, con la venida de los españoles, los Caciques llevaban a los hombres a trabajar en las mitas y encomiendas. En ambos casos, se trataba de una fuerza laboral gratuita, tanto para el imperio incaico como para la corona. Las mujeres en ambos momentos fungieron como subsidiarias de estos sistemas en la medida en que ellas se encargaban de todo, incluso de la manutención de sus esposos, ya que eran ellas las que llevaban la comida a sus esposos que permanecían fuera de los hogares. Lo mismo se replicó en el sistema de hacienda y ya para los tiempos después de la Reforma Agraria, la mujer rural se encuentra como heredera de un sistema económico que la coloca como responsable de la economía de subsistencia y como el respaldo fáctico del hombre, que accede a actividades económicas dentro de la economía de mercado pero en posiciones marginales.

Ramón (2007) evidencia ciertos cambios en marcha que estarían generando condiciones adecuadas para desarrollar la interculturalidad en la provincia de Cotopaxi. Ante todo, considera que el estereotipo del “indio” decimonónico construido por las élites, que combinaba una serie de atributos negativos –pobre, rural, sirviente, ignorante, etc.–, ha entrado en cuestión. Los indios urbanos y de la parte baja de la provincia, migrantes, escolarizados, comerciantes, profesionales, han roto con ese estereotipo. La emergencia de un liderazgo indígena letrado con capacidad de auto representarse y de moverse en los dos mundos es otro de los signos de cambio, así como los nuevos espacios compartidos en los gobiernos locales entre autoridades indígenas y funcionarios mestizos que contribuyen a una relación de convivencia basada en el “respeto”.

La flexibilización de la propia organización, en el sentido de ampliar la representación del MICC hacia las comunidades campesinas y a mestizos pobres de las zonas urbanas, puede igualmente ser propicia para la creación de asociaciones civiles basadas en relaciones interculturales. Sin embargo, junto a estos cambios existen también intolerancias y conflictos racistas que se agravan en determinadas coyunturas y por intereses políticos en juego, sobre todo porque no se acepta la llegada al poder de los indígenas en los gobiernos locales (Ramón y Yupanki 2006).

Dentro de este marco, la identidad indígena no es primordial sino que está en proceso de cambio permanente, lo que pone en duda aquellas posiciones que interpretan los cambios, sobre todo de los indígenas urbanos, en el sentido de considerarlos como inexorablemente aculturados e incorporados al mundo mestizo. La crítica es más acentuada cuando los cambios se producen entre las mujeres (Ramón 2007).

En el imaginario social se aceptan los cambios en los hombres, no así en las mujeres indígenas, a quienes se considera llamadas a preservar la cultura. Radcliffe (2008) observa cómo literal y metafóricamente se representa a las mujeres indígenas como “guardianas” o reproductoras de la cultura además de ser las reproductoras biológicas de los miembros de las colectividades étnicas. De esta manera, las mujeres indígenas urbanas que han accedido a educación y que han adoptado estilos de vida diferentes e incluso formas propias en el atuendo, se han encontrado en la necesidad de negociar su identidad pues son vistas como la antítesis de la tradición. Es importante, entonces, rastrear los efectos de estos cambios interculturales en particular en la vida de las mujeres indígenas en Cotopaxi.

Trayectoria del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi

Egas (2009) describe al Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), filial de la CONAIE, como la principal organización social de la provincia. Sin duda, la influencia de este actor explica en buena medida las dinámicas participativas implementadas por algunos gobiernos locales en Cotopaxi, durante las últimas décadas. Su participación electoral a través de Pachakutik ha funcionado con éxito en las áreas rurales de la provincia, obteniendo triunfos electorales importantes como la conquista de la alcaldía de Saquisilí desde 1996 a 2007 y del consejo provincial desde 2000 hasta la actualidad.⁹

⁹ En 2012, el entonces prefecto César Umaginga fue destituido por irregularidades administrativas y de manejo de recursos imputadas por la Contraloría. Fue reemplazado en el cargo por la entonces viceprefecta, quien se separó de las filas del MICC.

De acuerdo con Egas (2009, 25), se puede identificar tres momentos relevantes en la trayectoria política del MICC: a) una etapa caracterizada por las luchas agrarias; b) su ubicación en la escena nacional con el levantamiento de 1990; y, c) la participación en las elecciones y la gestión en los gobiernos locales. En términos de Barba (2006, 7), esto significa que “en primera instancia, el actor lucha para que se le permita participar; en otro momento, dicho actor llega a ser poder; y finalmente, el actor se enfrenta a la dialéctica de la gestión participativa del poder”. El reto para el MICC ha sido pasar de la lucha por la tenencia de la tierra a la conciencia étnica, y de la participación política formal en las elecciones, para disputar poderes locales a los temas del desarrollo y la gestión participativa de gobierno.

El movimiento se constituyó en 1970 como fruto de un proceso de acumulación organizativa que se venía gestando en el marco de las transformaciones agrarias en el país; esto sucedió a partir de una estructura comunal que paulatinamente fue generando un sostenido proceso federativo, gracias al surgimiento de las organizaciones de segundo grado en Mulalillo, Cusubamba, Planchaloma, Casa Campesina de Pujilí, Zumbahua, Chugchilán, Salcedo, Saquisilí y Guangaje (CONAIE 1992). Ramón (2007, 40) describe el proceso como el encuentro entre comportamientos corporativos comunales y clanes familiares de antigua data que se incorporaron con todas sus redes a estructuras modernas, como son las organizaciones de segundo grado creadas para articular demandas y relacionarse con el Estado y la sociedad externa.

Al analizar los actores y escenarios en los inicios políticos del MICC, Egas observa que sus logros han sido influidos por una diversidad de actores externos. Fue significativo en este proceso de apoyo institucional a la capacidad organizativa del MICC el concurso de los partidos de izquierda y la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), cuando se dieron las primeras luchas por las reivindicaciones de tierra y encontraron un adversario definido: el terrateniente y la hacienda como institución. Las demandas estaban centradas en la recuperación y la adjudicación de tierras a ciertas comunidades, así como en la presión a los hacendados para que vendieran sus tierras a precios convenientes a los indígenas y

campesinos, agilitando de esta manera la recuperación de los territorios comunales (2009, 26).

Igualmente, está la influencia de la Iglesia progresista en cuanto a la educación y capacitación, en especial mediante el Sistema de Escuelas Indígenas de Cotopaxi (SEIC), considerado como una de las más importantes iniciativas de enseñanza intercultural en las escuelas rurales y que mayor duración ha mantenido en la provincia. Localizado en las zonas de Chugchilán, Zumbahua, el Bajío (Saquisilí, Pujilí, Poaló) desde 1976 y en Panyatuc desde 1988, las acciones del SEIC como catalizadoras de las reivindicaciones y luchas del movimiento indígena se reflejan “en el gran número de dirigentes que participaron e incluso participan hasta la actualidad en las dinámicas de la educación y han ocupado u ocupan puestos en las instancias del MICC o de sus OSG” (Tibán 2003 citado por Egas 2009, 27).

La relación de los indígenas con la Iglesia, en función de dar servicio a las comunidades, hizo posible que en 1974 se construyera la Casa Campesina de Salcedo, que ofreció un espacio para la reunión de los dirigentes de las diferentes comunidades, la realización de cursos de promoción y capacitación, entre otras actividades. Al empezar a dialogar entre organizaciones y así conocer los problemas comunes, se sintió la necesidad de tener una organización más fuerte, que sobrepase a la comunal. Con base en esta primera experiencia, y con el deseo de ampliar la organización e iniciar un proceso de unidad, gracias a la autogestión indígena se construyó, en 1980, la Casa Campesina de Pujilí. El trabajo de las casas campesinas y de las organizaciones de segundo grado ya existentes en la provincia constituyó un antecedente importante para el MICC (CONAIE 1992).

Otro aspecto fue el de la comunicación rural, también impulsada desde la Iglesia y con el apoyo del Centro Internacional de Estudios Superiores para América Latina (CIESPAL), mediante la creación de Radio Latacunga a inicios de la década de los ochenta. Con esto se inicia la organización de un sistema de comunicación en quichua y castellano a fin de motivar la producción de programas informativos y educativos. La radio ha constituido, desde su creación, un medio a través del cual se ha catalizado la organi-

zación social; así, la población indígena no solo ha podido estar informada sino también comunicar sus problemas, necesidades y demandas, como la nueva forma de “estar juntos” (Egas 2009, 28).

Además de iniciar el proceso de alfabetización y refuerzo del quichua e impulsar experiencias pedagógicas y comunicativas interculturales, la Iglesia –que había sido la única institución presente en la zona del Quilotoa durante la década del 70– también fue una institución que administró proyectos de desarrollo importantes en la zona (es el caso del Fondo de Desarrollo Rural Marginal [FODERUMA]), a través de los cuales se adquirieron varios de los servicios básicos con los que cuenta el área de Zumbahua (Egas 2009, 27).

Egas (2009) sostiene que estos vínculos representan la acumulación de un “capital político” inicial que le servirá posteriormente al MICC para desenvolverse en escenarios provinciales y nacionales. También resalta el rol jugado por la Iglesia, los partidos políticos de izquierda, el Estado y las ONG en el proceso organizativo indígena. El MICC estaba conformado por 31 organizaciones de segundo grado asentadas en el territorio de los siete cantones de la provincia (tabla 3.1). El MICC es uno de los puntales en el ascenso del movimiento indígena ecuatoriano que en los años noventa llegó a constituir el referente fundamental del movimiento popular, cuyos levantamientos y procesos de lucha han permitido el reconocimiento del carácter pluriétnico y plurinacional del Estado ecuatoriano y el reconocimiento de los derechos colectivos.

Veamos ahora las condiciones materiales sobre las que se ha levantado la actoría social y política del MICC y en las que se desenvuelven las mujeres indígenas.

Condiciones demográficas y socioeconómicas de Cotopaxi entre 1990 y 2010

Según el último Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el INEC, de los 14 483 499 habitantes del Ecuador, 409 205 habitantes están ubicados en Cotopaxi, que representa el 2,83 % de la población total del país.

Tabla 3.1. Organizaciones filiales del MICC en 2011

Organización		Parroquias
APEBIC	Asociación Provincial de Educadores Bilingües de Cotopaxi	Provincial
COAIV	Corporación de Agricultores y Artesanos Victorenses	La Victoria-Pujilí
COICC	Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cusubamba	Cusubamba-Salcedo
COPROP	Corporación de Organizaciones Campesinas Promejoras Pastocalle	Pastocalle-Latacunga
COPROCA	Corporación de Organizaciones Campesinas Alaquez	Alaquez
CITIGATI	Circunscripción Territorial Indígena del Gobierno Autónomo de Tigua	Tigua-Pujilí
FECOS	Federación de Comunas Campesinas de Salcedo	Salcedo
FOIC-CS	Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Cantón Sigchos	Sigchos
FOICH	Federación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Chugchilán	Chugchilán-Sigchos
ICCIR	Integración de Comunidades Indígenas de Ramón Campaña	Ramón Campaña-Pangua
JATARISHUN	Jatun Tantanakuy Runakunapak Ishkay Shimipi Uyasha Ninchik	Saquisilí
JATUN CABILDO	Jatun Cabildo	Pujilí
LLAKTACUNGA	Llaktacunga	Latacunga
MOPALIT	Comité de Desarrollo Comunitario MOPALIT	Moraspungo-Pangua
OBAPAT	Organización de Barrios Parroquia Tanicuchí	Tanicuchí-Latacunga
OPIJJ	Organización de Pueblos Indígenas de Jatun Juigua	Jatun Juigua - Pujilí
PALLAMUKUY	Pilaló Ayllu Llaktakunapak Muchuk Kuyurimuy	Apawa-Pujilí
SEIC	Sistema de Escuelas Indígenas de Cotopaxi	Latacunga
UCCC	Unión de Comunidades Campesinas del Corazón	El Corazón-Pangua

Tabla 3.1 (continuación)

UCICA	Unión de Comunidades Indígenas y Campesinas de Angamarca	Angamarca-Pujilí
UCICLA	Unión de Comunidades Indígenas y Campesinas de La Laguna	La Laguna-Latacunga
UNOCAM	Unión de Organizaciones Campesinas de Mulalillo	Mulalillo
UNOCANC	Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi	Planchaloma Latacunga
UNOCEA	Unión de Organizaciones Campesinas de Eloy Alfaro	Eloy Alfaro-Latacunga
UONOCS	Unión de Organizaciones Campesinas Noroccidente de Sigchos	Sigchos
UNOCIP	Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Putzalahua	Belisario Quevedo-Latacunga
UNOCITE	Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas del Tingo La Esperanza	La Esperanza-Pujilí
UNOCIZ	Unión de Organizaciones Campesinas de Zumbahua	Zumbahua-Pujilí
UNORIG	Unión de Organizaciones Indígenas Rumiñawi de Guangaje	Guangaje-Pujilí
UOCP	Unión de Organizaciones Campesinas de Pucayacu	La Maná
UOPIC-P	Unión de Organizaciones de Pueblos Indígenas Campesinos de Poaló	Poaló-Latacunga

En esta provincia, las mujeres constituyen el 51,46 %; el 70,44 % reside en el área rural y el 22,10 % se considera indígena, representado por la nacionalidad quichua de la Sierra. La parroquia rural Cusubamba se compone de 7200 habitantes (tabla 3.2); el 51,53 % son mujeres. Sobre la autoidentificación étnica, el 70 % de su población se reconoce como indígena, seguida del 28 %, que se reconoce mestizo.

En Cotopaxi la tasa de crecimiento poblacional aumenta y llega a estabilizarse en el año 2010: para 1990 se registró una tasa de 0,41 % que se acelera para 2001 en 1,71 % y se estabiliza en 2010 en 1,75 %. Cusubamba, en cambio, registró una desaceleración de la tasa de crecimiento inter-

censal, pues para el período 1990-2001 se ubicó en 0,45 % y para el 2001-2010 llegó a ser de 0,15 %. Varios elementos explican este descenso: a) la creciente migración hacia las ciudades para trabajar de manera temporal o permanente; b) la creciente salida de la población joven a estudiar fuera de la parroquia; y, c) Cusubamba enfrenta el proceso de ‘descampesinización’ que atraviesa el agro ecuatoriano, fenómeno que marca las tendencias de movilidad poblacional.

Según el Censo 2010, en Cusubamba se registró un promedio de 3,90 personas por hogar, cifra que se acerca al promedio provincial de 3,94. El porcentaje de hogares que tuvo como jefatura a mujeres en la provincia es del 27,11 % mientras que en la parroquia cayó cinco puntos aproximadamente por debajo de esta línea: 22,38 % (tabla 3.3).

Al analizar la población de la provincia de Cotopaxi de acuerdo con sus rangos de edad, según el Censo de 2010, se observó que el 58,8 % de la población está en edad de trabajar, 240 924 habitantes de entre 15 y 64 años. La edad promedio de la población es de 28,9 años. En Cusubamba, la población en edad de trabajar es de 3953 personas, que representa el 54,90 %. Los hombres migran desde los 15 años y lo hacen principalmente por razones de trabajo.¹⁰ Debido a la migración masculina, en la parroquia son las mujeres las que asumen la mayor parte del

Tabla 3.2. Población de la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba (2010)

Sexo	Provincia Cotopaxi			Cantón Salcedo			Parroquia Cusubamba		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Hombre	58 324	140 301	198 625	5951	21 929	27 880		3490	3490
Mujer	62 646	147 934	210 580	6537	23 799	30 336		3710	3710
Total	120 970	288 235	409 205	12 488	45 728	58 216		7200	7200

Fuente: INEC (2010).

10 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cusubamba (PDOT) 2011.

Tabla 3.3. Jefatura de hogar por sexo en la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba (2010)

Sexo	Cotopaxi		Cantón Salcedo		Parroquia Cusubamba	
	No. hogares	%	No. hogares	%	No. hogares	%
Hombre	75 178	72,89	11 238	72,71	1432	77,62
Mujer	27 959	27,11	4218	27,29	413	22,38
Total	103 137	100	15 456	100	18a45	100

Fuente: INEC (2010).

trabajo agrícola, situación que sugiere la tendencia hacia una “feminización de la agricultura”.¹¹

Según los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo de diciembre de 2011 (INEC y Senplades), la población económicamente activa (PEA) de la provincia de Cotopaxi se compuso de 98,53 % de personas ocupadas, de las cuales el 74,19 % son subempleadas y el 1,47 % corresponde a personas desempleadas. De acuerdo con datos desagregados por sexo, se registró un número mayor de mujeres subempleadas (tabla 3.4).

En la provincia, quienes trabajan por cuenta propia suman un 44,6 %, empleados privados un 20,2 %, jornaleros o peones un 15,6 %, entre otras ocupaciones. El 70,5 % no tenía ningún tipo de seguridad social y apenas un 19,6 % estaba afiliado al IESS. Un 5 % aportaba al seguro social campesino. Esta cifra desagregada por sexo muestra que las mujeres se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad, pues 72,9 % de ellas no tiene ningún tipo de seguridad social, frente a 68,8 % de los hombres. A pesar de que esta diferencia es pequeña, el porcentaje de afiliación es muy bajo, pues de cada diez mujeres, menos de tres tienen acceso a seguridad social.¹² En general, la PEA en la provincia aumentó entre 2001 y 2010.

11 La feminización de la agricultura “podría ser pensada como parte de la larga transición en la cual se van eliminando las economías campesinas (antes de morir, se delegan a sectores todavía más marginados y con menos poder)”, señala Ospina (2006, 37).

12 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotopaxi (PDOT) 2011

Tabla 3.4. Estructura de la PEA de la provincia de Cotopaxi por sexo 2011

Sexo	PEA	Ocupados	Subempleados	Desocupados
Hombre	105 654,21	103 746,46	68 529,15	1907,75
Mujer	104 238,76	103 059,48	84 892,53	1179,28
Total	209 892,97 (100 %)	206 805,94 (98,53 %)	153 421,68 (74,19 %)	3087,03 (1,47 %)

Fuente: INEC y Senplades 2011.

Según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotopaxi 2011, las actividades de ocupación de mayor relevancia variaron según el área. A nivel rural, se mencionaron los empleos por cuenta propia, por el peso que tienen las actividades agrícolas realizadas en terrenos propios. También se prestó atención a trabajadores no remunerados, actividad que se refiere particularmente al trabajo agrícola de las mujeres y miembros de la familia que no perciben salario. A nivel urbano, una mayor participación corresponde a empleados privados y empleados públicos o de gobierno. Una categoría de ocupación que atañe a las mujeres es el trabajo del hogar no remunerado. El 26,72 % del total de las mujeres de la provincia se encuadró en esta categoría.

Un factor sobresaliente en la parroquia Cusubamba fue la ausencia de personas desempleadas, ya que casi todos los habitantes se categorizaron como ocupados; no obstante, el 89,84 % de las personas ocupadas se incluyeron en la categoría de subempleo. Otro dato importante fue la presencia de un mayor número de mujeres ocupadas: 5165, frente a 3781 hombres. En el caso del subempleo se mantuvo esta relación.¹³

Al respecto, AECID (2012) señaló que el porcentaje de mujeres ocupadas fue mayor comparado con la PEA masculina porque al momento de la encuesta realizada por esta agencia, en Cusubamba,

las mujeres reconocen que se encontraban realizando una actividad, sea esta remunerada o no, mientras que los hombres admiten los mismos criterios, pero en ellos, por otra construcción cultural de lo que significa el tra-

13 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cusubamba (PDOT) 2011

bajo, las actividades no remuneradas y múltiples no son percibidas como actividad económica.

Además, según los grupos focales realizados, las mujeres en Cusubamba reportaron que su actividad económica principal es la agricultura, aunque también se constata el trabajo de limpieza de canales y caminos, construcción de estructuras; considerando que se trata de madres, profesoras, médicos familiares, pequeños comerciantes e incluso dirigentes. Es común que las mujeres que no poseen tierras trabajen como jornaleras, quienes reciben al día hasta cinco dólares, sin contar la comida. Dada la falta de fuentes de trabajo en la zona, se produce la migración de las mujeres, aunque en número inferior a la de los hombres; además, ellas se ocupan en el servicio doméstico, empleo en restaurantes o almacenes, venta de verduras o frutas, trabajo en plantaciones de brócoli y en empresas florícolas; también trabajan en el sector de la construcción en las ciudades.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Uso de Tiempo 2007 indica que la carga de trabajo¹⁴ registrada en la provincia de Cotopaxi es de 63:33 para hombres y 87:04 para mujeres, evidenciándose una diferencia de 24:11 horas de trabajo. En la zona rural, la diferencia de horas de trabajo entre hombres y mujeres fue de 27:17 y en la zona urbana de 17:14. Por etnia, el mayor trabajo correspondió a las mujeres indígenas, con una carga de 88:05 horas. Según estos datos, Cotopaxi es una de las provincias en que existe una pesada carga de trabajo global sobre todo para las mujeres rurales, con una diferencia de 10:03 horas entre mujeres rurales y urbanas, situándose entre los índices más altos de carga global de trabajo a nivel nacional.

Esta problemática obedece a la división sexual del trabajo, la cual determina una carga diferencial entre hombres y mujeres en torno a las tareas relacionadas con el ámbito reproductivo y las que se especializan en el

14 Según manifiesta Aecid (2012), la “carga de trabajo” se calcula por la sumatoria del trabajo remunerado y no remunerado, que es realizado de forma desigual entre mujeres y hombres. Esta situación refleja desigualdad social y acompaña a episodios de violencia de género contra las mujeres. Se propone ampliar la definición para considerar el incremento de la intensidad de trabajo, no solo en lo que corresponde al trabajo productivo y al de economía del cuidado, sino también lo correspondiente al trabajo comunitario y organizativo, al de protección de la naturaleza, producción cultural y de conocimientos ancestrales. Este tiempo, por lo tanto, no es una simple resultante del mercado laboral, sino una causa relacionada con la acumulación del capital y a la vez con la estructura patriarcal.

cuidado de la vida, de los seres humanos y de los ecosistemas. Estas tareas se encuentran a cargo mayoritariamente de las mujeres, tanto en las actividades mismas como en la réplica y traspaso del conocimiento a las nuevas generaciones. También la diferencia de carga de trabajo entre hombres urbanos y rurales en Cotopaxi es muy alta. Los hombres rurales sostienen la mayor parte del trabajo. Aun así, la carga de trabajo de hombres rurales y urbanos es menor que la registrada en cuanto a la relación entre mujeres rurales y urbanas.

En los últimos veinte años, la producción de flores para la exportación, especialmente de rosas, convirtió a Cotopaxi –después de Pichincha– en la segunda provincia de importancia para esta actividad. Esta cuenta con inversión extranjera y representa una de las principales demandantes de mano de obra en la localidad. En el cantón Latacunga se concentra la mayor superficie con cultivos permanentes de flores (439 ha), seguido del cantón Salcedo (60 ha). El eje agroindustrial y manufacturero se ubica a lo largo de la carretera Panamericana, desde Lasso, pasando por Latacunga, y continúa hasta Salcedo, donde se encuentran empresas dedicadas a la agroindustria de lácteos, rama metalmeccánica, producción de papel, industria maderera, de alimentos y bebidas, en orden de importancia.¹⁵ La población joven de Cusubamba, al igual que la de las otras parroquias rurales, es la que abastece de mano de obra a estas empresas.

En Cusubamba predomina la agricultura campesina familiar destinada al autoconsumo. Si se generan excedentes, las familias dedican trabajo y recursos a la producción para el mercado. Entre los productos que se cultivan se encuentran la papa, el maíz suave y seco, melloco, cebolla, fréjol, habas, ocas, y cultivos anuales como la cebada y el trigo, la quinua, entre otros. Los circuitos mercantiles en el área se han establecido en forma de redes de comercialización, en las que el productor directo vende a los intermediarios, quienes establecen contactos con vendedores mayoristas y minoristas. De no hacerlo así, los productores venden directamente sus productos en los mercados locales como Ambato, Salcedo, Pujilí y Latacunga. Las actividades pecuarias se concentran en los animales menores

15 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotopaxi (PDOT) 2011.

como cuyes y gallinas; algunas familias poseen también ganado vacuno, pero en cantidades menores, para la producción de leche y quesos, aunque los precios ofrecidos por los intermediarios son muy bajos.

Uno de los principales problemas de la parroquia es el deterioro ambiental. Debido al avance de la frontera agrícola y el desgaste del suelo, Cusubamba cuenta con 1705,74 ha totalmente erosionadas. A su vez, el uso del suelo se encuentra distribuido en una proporción de 62,6 % en páramos de uso comunal y en 37,4 % para cultivos, que cuentan con un escaso acceso a riego. Las familias poseen entre menos de una ha y un máximo de tres ha de tierra.¹⁶

Las comunidades de la parroquia rural Cusubamba provienen de las haciendas de la época colonial que durante los procesos de reforma agraria fueron parceladas y entregadas a los huasipungueros. Hasta el año 2001, existían ocho haciendas y actualmente quedan seis, que, en conjunto, abarcan 673 ha, el 6,75 % del suelo ocupado; una de ellas ha iniciado un proceso de parcelación.¹⁷ En Cusubamba comparten la tierra sectores de mestizos con indígenas debido a la parcelación de las haciendas; estos dos grupos participan y actúan conjuntamente (Ramón y Yupanki 2006, 77).

Las condiciones de existencia siguen siendo marginales en Cusubamba. De acuerdo con el Censo 2010, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la parroquia fue de 97,40 %, lo que la ubica muy por encima de la media nacional de 75,80 %, provincial de 75,10 % y cantonal de 75,40 %. Es decir, en Cusubamba, nueve de cada diez habitantes no tienen acceso a servicios básicos, una cifra mayor a la de 2001 (tabla 3.5).

En cuanto a la pobreza, los indicadores desagregados por sexo presentaron un porcentaje ligeramente superior, que señala la diferencia entre mujeres (97,5 % de NBI) y hombres (97,2 %) (tabla 3.6).

16 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cusubamba (PDOT) 2011.

17 Corresponden a la hacienda Fernando Valdivieso de 450 ha, ubicada en la comuna Valdivieso; hacienda Calero de 28 ha, ubicada en la comuna Cuatro Esquinas; hacienda de los Hnos. Arboleda de 45 ha, ubicada en la comuna Compañía Alta; hacienda Arcos de 33 ha, ubicada en la comuna Compañía Alta; hacienda Vallejo de 100 ha, ubicada junto a la comuna Belén Cuatro Esquinas; y hacienda San Isidro de 17 ha, ubicada junto a la comuna San Isidro. La hacienda Fernando Valdivieso ha iniciado la segunda etapa de parcelación, por lo que los comuneros –especialmente jóvenes– han iniciado un proceso de organización y ahorro para adquirir dicha propiedad (PDOT Cusubamba 2011, 58-59).

A pesar de este escenario de vulnerabilidad, se constató una mejora en el acceso a ciertos servicios básicos si se comparan los períodos intercensales 2001-2010. Por ejemplo, el servicio eléctrico en las viviendas de Cusubamba aumentó en 2010 a un 87,37 %; igualmente el servicio de recolección de basura en un 7,47 %. No en todos los índices se registró un aumento; algunos llegaron a disminuir, como se observó en el caso del hacinamiento y en el agua entubada para Cusubamba (tabla 3.7).

En cuanto a indicadores educativos existe una evolución positiva. En 2001, la tasa de analfabetismo en Cotopaxi fue de 17,59 % y para 2010 descendió aproximadamente cuatro puntos porcentuales. En Cusubamba el descenso fue más pronunciado: de 29,3 % en 2001 bajó nueve puntos porcentuales en 2010. Los años de escolaridad también muestran el avance en temas educativos en Cusubamba entre 2001 y 2010, pues el promedio subió de 3,4 % a 5,1 % (tabla 3.8).

Tabla 3.5. Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) en la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba (2001-2010)

Nivel	NBI 2001	NBI 2010
Cotopaxi	75,91	75,10
Cantón Salcedo	79,89	75,40
Parroquia Cusubamba	96,02	97,40

Fuente: INEC (2010); SIISE (2010).

Tabla 3.6. Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por sexo en la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba 2010, en porcentajes

Nivel	Mujeres por NBI %	Hombres por NBI %
Cotopaxi	74,83	75,31
Cantón Salcedo	75,11	75,62
Parroquia Cusubamba	97,5	97,20

Fuente: INEC (2010); SIISE (2010).

Si bien en las últimas décadas se observa un mayor acceso de las mujeres a la educación en sus diferentes ciclos, en Cusubamba se mantiene la brecha de género, pues es menor el número de mujeres escolarizadas frente al número de hombres (tabla 3.9).

Según el diagnóstico realizado por la AECID (2012), niños y niñas han ingresado a las escuelas en cantidades similares, sin embargo, el proceso se ve afectado por factores económicos y geográficos: la pobreza y la distancia hacia los centros educativos influyen en la decisión de una familia sobre los estudios de sus hijos. Persiste además la idea de que deben ser los varones quienes más necesitan estudiar porque tendrán que mantener el hogar, mientras que las mujeres no necesitarían de estudios, pues están destinadas al matrimonio. Estas ideas han ido cambiando entre los padres más jóvenes.

Tabla 3.7. Evolución del acceso a servicios básicos en la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba (2001-2010), en porcentajes

Indicador	Cusubamba		Salcedo		Cotopaxi	
	2001	2010	2001	2010	2001	2010
Agua entubada por red pública dentro de la vivienda (%)	13	11,92	30	35,82	34	36,87
Red de alcantarillado (% de viviendas)	7	8,00	25	35,99	30	35,88
Servicio eléctrico (%)	86	87,37	90,83	93,64	82	91,42
Servicio telefónico (%)	2	1,30	19,02	25,47	2	26,24
Servicio de recolección de basura (%)	0	7,47	17,76	48,16	27	48,70
Vivienda propia (% de hogares)	93	83,25	83,58	76,02	79	71,98
Hacinamiento (%)	39	24,82	27,79	14,36	31	19,99
Servicio higiénico exclusivo % (hogares)	2	74,14	46,69	80,08	43	74,61
Uso de gas para cocinar % (hogares)	26	47,91	60,98	79,62	6	77,32

Fuentes: INEC (2001; 2010); SIISE (2012).

Tabla 3.8. Evolución del analfabetismo y escolaridad en la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba (2001-2010)

Indicador	Cotopaxi		Cantón Salcedo		Cusubamba	
	2001	2010	2001	2010	2001	2010
Analfabetismo	17,59	13,62	15,94	11,55	29,3	20,3
Analfabetismo funcional	31,67	23,38	30,81	21,51	47	30,6
Escolaridad	5,35	14,14	5,12	7,51	3,4	5,1
Primaria completa	51,19	79,21	49,7	82,53	45,4	72,9
Secundaria completa	12,74	30,74	10,48	27,43	2,9	10,77
Instrucción superior	10,11	7,66	8,26	12,03	1,5	2,11

Fuente: INEC (2001; 2010).

Tabla 3.9. Nivel de educación más alto alcanzado por los habitantes según el sexo en la provincia de Cotopaxi, cantón Salcedo y parroquia rural Cusubamba (2010)

Nivel de educación	Cotopaxi			Cantón Salcedo			Parroquia Cusubamba		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Primario	70 007	68 472	138 479	11 336	11 376	22 712	1484	1492	2976
Secundario	33 994	33 516	67 510	4814	5075	9889	476	374	850
Educación básica	24 942	25 442	50 384	2993	3061	6054	528	540	1068
Bachillerato-Educación media	10 189	9059	19 248	1228	1163	2391	117	79	196
Ciclo Posbachillerato	1286	1290	2576	162	139	301	12	12	24
Superior	16 780	18 320	35 100	2374	2485	4859	77	65	142
Posgrado	1254	975	2229	119	115	234	1	0	1
Se ignora	3139	3769	6908	392	512	904	55	71	126
Total	177 125	189 589	366 714	25 142	27 698	52 840	3126	3343	6469

Fuente: INEC (2010).

Con respecto a la salud, los datos nacionales reflejan un aumento cuantitativo de la cobertura; sin embargo, en Cotopaxi existen grandes desigualdades, especialmente en lo que se refiere a servicios de salud en el sector rural y a la población con menos ingresos (Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotopaxi 2011). De los datos censales se obtiene que en la provincia de Cotopaxi aproximadamente 41 % de las mujeres está en edad reproductiva. De ellas, más del 50 % conocen de métodos anticonceptivos, pero pocas los aplican (INEC 2010), por lo que preocupa el repunte de embarazos en adolescentes, que, a criterio del hospital de Salcedo, alcanzaría a más del 30 % de las jóvenes del cantón (AECID 2012).

Otra problemática preocupante tiene que ver con los altos índices de violencia contra las mujeres. La violencia que se registra es principalmente física, aunque esto ha disminuido en los últimos años por la presencia de Comisarías de la Mujer. Las campañas emprendidas sobre violencia de género se concentran en las áreas urbanas y no consideran elementos interculturales en su acción, ya que la violencia sobre las mujeres indígenas no solo se da en espacios privados y familiares, pues también son maltratadas en espacios públicos y urbanos.

Conclusión

En términos históricos, se ha visto cómo la provincia de Cotopaxi atravesó por distintos momentos de configuración territorial, que a largos trazos comprenden: la producción textil-obrajera colonial, el sistema hacendatario de dominación terrateniente a lo largo del siglo XIX, los procesos de reforma agraria y de modernización capitalista hacia finales de los años 60, la subsecuente emergencia del movimiento indígena en torno a la lucha por la tierra, y la reconfiguración actual de la gran propiedad, que se va especializando en la agroindustria de exportación. Producto de una larga historia de dominación, el espacio social de Cotopaxi está signado por grandes diferencias étnicas, de clase, de género y por brechas entre las condiciones de vida de las poblaciones del área urbana y rural.

En el contexto de lucha por la tierra surge el movimiento indígena a nivel nacional a través de organizaciones de segundo grado de carácter local, que fueron configurando federaciones para articular sus demandas y relacionarse con el Estado. Desde entonces, el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) –del que es miembro la Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cusubamba (COICC)– se constituye en el sujeto político de mayor relevancia de la provincia, por el reconocimiento de los derechos colectivos y por la declaratoria del Estado plurinacional. La década del ajuste neoliberal se encuentra con la resistencia del movimiento indígena, el cual empieza a ocupar espacios de representación en el régimen político.

¿Bajo qué condiciones estructurales se levanta la acción política del MICC y de las mujeres indígenas? Los datos socioeconómicos y demográficos dan cuenta de que en Cotopaxi existe una diferenciación étnica del espacio, ligada a distintas lógicas productivas. Por un lado, está la zona central de los valles andinos ocupada por agroempresarios mestizos dedicados a la exportación de flores y brócoli, que, junto con la producción agroindustrial lechera, absorben gran parte de la mano de obra campesina circundante y concentran la mayor cantidad de tierra y de agua de riego disponible. Por otro lado, la población indígena se desplaza hacia las tierras altas y los páramos de la cordillera occidental. Allí, las familias viven en condiciones de extrema pobreza, pues basan su economía en la agricultura de subsistencia y, en menor proporción, en la producción de alimentos para el mercado interno; sufren problemas de acceso al agua y una gran erosión del suelo. Un tercer espacio claramente diferenciado lo constituyen los medianos propietarios, en su mayoría mestizos, ubicados en la cordillera oriental, que se encuentran plenamente articulados a los circuitos de mercado. Debido a las migraciones y al constante flujo de personas de un sector a otro, estas zonas culturalmente diferenciadas se van convirtiendo en espacios interétnicos.

Es marcada la desigualdad en la estructura de la tenencia de la tierra: el mayor número de familias campesinas posee propiedades con una extensión no mayor a tres ha, frente a un reducido número de grandes propietarios que concentra un promedio de más de 100 ha en la totalidad de

las tierras productivas de la zona. Persisten problemas de alta parcelación (minifundio) y precariedad en la tenencia de la tierra, lo que promueve el uso intensivo del suelo, sobre todo en la zona de la cordillera occidental; esta situación caracteriza a la parroquia Cusubamba, que posee una extensa zona de páramo de gran importancia ecológica para el abastecimiento de agua del que depende el desarrollo de las actividades productivas de las zonas bajas. No obstante, el deterioro ambiental debido al avance de la frontera agrícola ha dado lugar a la destrucción del páramo provocando así problemas de escasez y de acceso al agua de riego en la parroquia. El limitado acceso a los medios de producción, como agua y tierra, ha agudizado la pobreza y las brechas de inequidad en Cusubamba.

Información segmentada por área, etnia y género da cuenta de que son las áreas rurales las que soportan las mayores condiciones de pobreza, ya sea por la falta de servicios e infraestructura básica de agua, saneamiento, salud, educación, producción, como también por recursos naturales deteriorados y sobreexplotados. Sin embargo, dentro de los grupos desatendidos encontramos diferencias. Si bien la incidencia de la pobreza (medida por NBI), las altas tasas de analfabetismo, las deficiencias en educación formal, la falta de seguridad social son problemáticas que aquejan tanto a hombres como a mujeres indígenas del área rural, las carencias son mayores para el caso de las indígenas, y las que residen en la parroquia de estudio son muestra de ello. Aun cuando las dos últimas décadas reflejan importantes avances en la cobertura de educación básica, un gran número de mujeres indígenas de Cusubamba no registra acceso alguno a educación formal, lo que evidencia una vez más que existen brechas y desigualdades entre hombres y mujeres en el territorio. Debido a la alta migración masculina, en un contexto de descampesinización, son ellas las que se quedan mayoritariamente en el territorio y asumen la mayor parte del trabajo agrícola para la subsistencia, que, al ser familiar, no es remunerado.

A pesar de los cambios ocurridos en dirección a una convivencia basada en la interculturalidad –entre otros factores debido al acceso a la educación y la consiguiente movilidad social experimentada por la población indígena que vuelve más fluida la ocupación del espacio urbano/rural entre los distintos grupos étnicos–, en Cotopaxi subsiste la discriminación racial.

De ahí que durante las últimas décadas las poblaciones indígenas han emprendido un proceso de fortalecimiento de su identidad, para la preservación cultural y defensa de sus derechos como pueblos, así como para el fortalecimiento político y organizativo. Sus demandas giran en torno al establecimiento de relaciones sociales y económicas equitativas e incluyentes, en la diversidad, y cuestionan fuertemente los modelos de desarrollo impuestos.

Capítulo 4

Experiencias de participación de las mujeres: una visión diacrónica

Luego de haber identificado el contexto social del territorio, retomo el modelo de análisis propuesto sobre la participación de las mujeres en tres escalas, para enfocarme en el nivel comunitario. Así, en este capítulo examinaré la participación de las mujeres de Cusubamba, tanto en sus propios espacios organizativos como en las organizaciones mixtas. El feminismo poscolonial sostiene que no se debe sustraer a las mujeres de los campos de fuerza que las configuran, ya que las desigualdades no pueden ser definidas de manera axiomática, sino que son producto de relaciones de poder establecidas. En coherencia con estas ideas, presentaré un análisis diacrónico que permita producir conocimientos situados sobre las mujeres.

Este capítulo se organizó en tres secciones. En la primera identifiqué al sujeto político y social, para lo cual delíneo la trayectoria de las organizaciones de mujeres de Cusubamba. Trabajo a partir de la literatura sobre las intervenciones de desarrollo en la provincia, los testimonios de varias socias, que rastrearon en sus memorias lo que fue su propio proceso, como también los aportes de especialistas que trabajaron por décadas en la zona y evaluaron con distancia lo que fue su participación en los proyectos de desarrollo en la localidad.

Además, revisé notas publicadas en periódicos y revistas relacionadas con el terremoto de Pujilí, acaecido el 28 de marzo de 1996. Para ese momento, las organizaciones de mujeres de Cusubamba adquirieron gran notoriedad en relación con la reconstrucción de viviendas, apoyadas por una entidad de cooperación internacional del gobierno suizo, la Swissaid.

Adicionalmente, hice entrevistas a funcionarios del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), entidad presente en la parroquia en el momento que se concretó la constitución jurídica de la Asociación de Mujeres Nuevo Amanecer de Cusubamba. Esta entidad aglutina a los grupos de mujeres pertenecientes a doce comunidades y promueve formas de auto-gestión dirigidas a proyectos productivos a favor del bienestar de las familias y de sus asociadas.

Al reconstruir la historia organizativa de estos grupos de mujeres, es posible identificar las características que asume su participación de cara a diversas coyunturas políticas y distintas orientaciones de desarrollo. Es decir, se parte del sujeto y a través de él se hace inteligible una historia social y política localizada.

La segunda sección está dedicada al tejido organizativo de la comunidad; en ella examino la participación de las mujeres al interior de la organización de segundo grado y de las juntas de agua, que constituyen las dos organizaciones más representativas en la parroquia.

Si los procesos participativos están en gran parte determinados por la estructura económica y por las condiciones culturales e históricas, es necesario conocer cuáles son las demandas de las mujeres indígenas de Cusubamba a partir de sus condiciones materiales de existencia y analizar los puntos centrales de las agendas que movilizan como grupo en los procesos participativos. Este aspecto se trata en la tercera sección, que está orientada a identificar las agendas de las organizaciones de mujeres, la medida en que incorporan demandas de equidad de género y si estas tienen cabida al interior de las organizaciones mixtas.

El horizonte de la participación ha tenido mayor resonancia en el campo del desarrollo local. Así lo muestra la trayectoria de las organizaciones de mujeres de Cusubamba, cuyo proceso organizativo estuvo estrechamente ligado a las intervenciones de desarrollo efectuadas en la zona entre 1990 y 2010. Dicho proceso aporta elementos que sugieren que la invocación a la participación ciudadana ha constituido un campo de prácticas de sentidos disímiles.

Naila Kabeer (1998) sostiene que dentro de los programas de desarrollo las mujeres han constituido un recurso aprovechable, es decir, funcional a

las lógicas impuestas. La autora evalúa las políticas de desarrollo dirigidas a las mujeres y señala sus graves limitaciones como políticas de cambio, así como su incapacidad para desafiar la desigualdad de género de una manera fundamental. Lo que comúnmente han hecho ha sido reforzar los roles tradicionales asignados a las mujeres, a través de intervenciones basadas en su rol reproductivo y doméstico.

No obstante, se puede también advertir que en medio de esa “ON-Ginización” masiva del feminismo a partir de los años 90, con sus efectos de institucionalización del “género” y la subsecuente neutralización de sus contenidos críticos (Álvarez 2001), en los intersticios, las mujeres han aprovechado para levantar demandas de inclusión y ampliación de derechos, fortalecer sus capacidades y construir sus propios liderazgos. Existe una amplia discusión sobre la intervención de las agencias y las ONG de desarrollo y sus efectos sobre las mujeres, consideradas como “beneficiarias” de los proyectos. Hay advertencias sobre los riesgos políticos y sociales que estas intervenciones pueden implicar, en el sentido de cooptar a las organizaciones de mujeres y dejarlas sin margen de maniobra para decidir la orientación del desarrollo. Todo parecería reducirse a una imposición. Otras posturas rescatan los aspectos positivos, en cuanto dichas intervenciones han contribuido al fortalecimiento organizativo, al empoderamiento y a la emergencia de ciertos liderazgos de mujeres. Considero que una evaluación de sus resultados amerita un acercamiento empírico, que tome en cuenta las características particulares del trabajo de las ONG, su origen político y orientación; es decir, se requiere no tratarlas como un todo sin matizar sus diferencias. Por lo tanto es importante indagar más atentamente cómo las propias mujeres han procesado su relación con las entidades de desarrollo, cuál es la “recepción” de los proyectos y participación en ellos. La reconstrucción que hago en este capítulo mostrará esta disputa entre desarrollo y subjetivación.

Trayectoria y construcción del sujeto social y político “mujeres” en Cusubamba

Las organizaciones de mujeres de Cusubamba acreditan una larga trayectoria, cuyo origen arranca desde fines de la década de 1970. Su historia de creación y fortalecimiento se encuentra estrechamente ligada a las intervenciones de desarrollo implementadas tanto por el Estado como por instituciones privadas y ONG con presencia en el territorio.

En la década de los sesenta, la Misión Andina –a través del denominado “Plan Nacional de Incorporación del Campesinado”, que adquirió el estatuto de política nacional– implementó acciones bajo un “modelo de desarrollo comunitario”. Explica Martínez Valle (2002, 197), que este eje de intervención significó “dotar a las comunidades de una condición jurídica, bajo la protección de la ley de comunas y el estatuto jurídico de las comunidades rurales vigentes en el país”. Como señala Egas (2009), esto no afectó estructuralmente a las organizaciones de base sino que las reforzó redireccionando sus propósitos, es decir, se aprovecharon las propias características de las comunidades para acciones de autogestión.

La comuna tuvo una continuidad eficiente en lo que respecta a sus lógicas culturales internas, es decir, siguieron funcionando en su interior los lazos de reciprocidad y parentesco que la habían caracterizado manteniendo fija la base de la estructura (las comunidades) que más tarde tomará el MICC como punto inicial de organización (Egas 2009, 29).

En este contexto, paulatinamente se irá forjando la organización cantonal y provincial, representada por el MICC. En ese entonces no existían organizaciones de mujeres diferenciadas, sino que hombres y mujeres colectivamente eran parte de la comuna. No se conoce si existió algún tipo de acción dirigida específicamente a las mujeres en la provincia de Cotopaxi. El estudio realizado por Mercedes Prieto, Carolina Páez y Luis Alberto Tuaza (2011) sobre las intervenciones de Misión Andina en Chimborazo entre 1950-1975 da cuenta de acciones en el campo de la educación, sanidad, agricultura, vivienda, artes manuales, formación profesional, bienestar social y mejoramiento de las condiciones de trabajo. El objetivo fue “lograr

un cambio de actitud general de las comunidades indígenas y campesinas del país, sin imponerles planes preconcebidos desde arriba, sino con planes hechos a base de experiencia en la provincia de Chimborazo” (Luscombe 1957 citado por Prieto, Páez y Tuaza 2011, 5).

Para entonces ya se incluyen especificaciones de género en la comprensión del mundo indígena, observa Prieto. Misión Andina desarrollaba ejercicios que inicialmente fueron ocasionales pero que luego se convirtieron –por medio de las trabajadoras sociales– en una intervención sistemática y sostenida dirigida a preparar a las niñas indígenas y campesinas al “mejoramiento del hogar”, concepto que abarca desde tareas de barrido diario, blanqueado de paredes, acomodo de cuyes, primeros auxilios, etc.¹

Al concluir la Misión Andina, el Estado utiliza el rol mediador asumido por las comunas para transformarlas en responsables de la consecución de servicios y asistencia técnica. Sobre esta base, aparecen los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario (PIDA) del Ministerio de Agricultura que tuvieron una presencia corta en la zona, en los últimos años de la década de 1970. En 1979, la sustitución del gobierno militar terminó por desestructurar los logros operativos que, aunque poco significativos, caracterizaron ese tipo de programas (Santana 1983 citado por Egas 2009, 29-30).

Los PIDA encuentran una inmediata continuación en los programas de desarrollo rural integral (DRI), con el advenimiento del gobierno democrático, que declaró al desarrollo rural acción prioritaria. La formulación del proyecto fue apoyada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y se incorporó en su ejecución a otros organismos estatales. El financiamiento fue obtenido de la *Agency for International Development* (AID) de Estados Unidos y lo supervisó la Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI). El DRI entró en ejecución con 17 proyectos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, de los cuales solamente uno se aplicó en la provincia de Cotopaxi, en el cantón Salcedo, cubriendo 58 comunidades, entre ellas Cusubamba.

¹ Prieto, Páez y Tuaza (2011) han encontrado una valiosa información de mitad del siglo XX en las tesis de grado de las trabajadoras sociales, que, en una suerte de “relatos etnográficos”, describen a las comunidades “en su totalidad” (geografía, orografía, hidrografía, clima, demografía, “cultura”, educación, salud, etc.) y narran el trabajo que ellas realizaban y cómo lo realizaban, en relación específica con el desempeño de los proyectos de la Misión Andina en Chimborazo.

El DRI-Salcedo tuvo como objetivo apoyar la reconversión productiva para evitar la destrucción de las economías campesinas y volverlas funcionales a la expansión del sistema capitalista, teniendo en cuenta la colonización como factor importante para solucionar la presión demográfica. Además, incorporó en sus dinámicas algunas formas de programas sociales laterales, en infraestructura, vialidad, sistemas de riego, crédito, apoyo a la comercialización y tecnología, con incentivo a policultivos de largo plazo (Rivera 1999).

Alberto A., quien trabajó por espacio de doce años en la zona de Cusubamba, a través de una fundación de Noruega que traspasó sus responsabilidades a Save the Children y participó como especialista del desarrollo en 1984 en el DRI-Salcedo, refiere que:

En ese tiempo, Cusubamba estaba asentada en relaciones de producción muy tradicionales, aun cuando los terratenientes habían perdido fuerza. El proyecto DRI consideraba que los procesos debían ser endógenos y que había que recoger esas relaciones de producción tradicionales para beneficio de la comunidad; manejaba el discurso de la pobreza. Solo después se empezó a hablar sobre el tema de la identidad y del renacer indígena. La participación socio-organizativa era débil, aunque había un germen en el Cabildo Mayor, la organización era de corte tradicional basada en el sistema de comuna, apoyada “de una manera interesante y recta” por la Curia a través de la pastoral social. Con los programas DRI y la intervención del Estado en la creación de la OSG comienza una “secularización” de las organizaciones que no termina hasta hoy. El Estado deja de ser visto como “maligno”, se cambia el discurso en una lógica de interpretación sobre la responsabilidad social del Estado [...]. Otra característica de Cusubamba era la carencia de servicios básicos: agua, luz, alcantarillado. Esta carencia se convirtió en bandera para emprender en proyectos más o menos fuertes como la electrificación, utilizando los mismos cuadros de la organización como el Cabildo Mayor [...]. La idea era que mediante su participación las comunidades pudieran salir de su estado de “marginalidad”.²

2 Entrevista a Alberto A. (representante de ONG Save the Children), Quito, 28 de mayo de 2012.

De este testimonio se puede advertir cómo en la década de 1970 la idea de participación en el desarrollo local estuvo imbuida por las teorías de la modernización y la marginalidad. Velásquez y González (2003) señalan que, en este contexto, la participación fue entendida como un poderoso instrumento de “integración social” de los grupos “marginales” al mundo “moderno”. Se consideraba que estos, dada su incapacidad de transformar su condición por sus propios medios, debido a su elevado grado de fragmentación, dependían de agentes externos –Estado, ONG, Iglesia o voluntariados– que pudieran sacarlos del atraso y los condujeran por el camino de la modernización sin poner en tela de juicio sus estructuras ni sus formas de operación. Es decir, el paradigma vigente que orientó los programas DRI tenía como norte pensar el desarrollo (rural) como una integración de sectores agrarios y campesinos al desarrollo nacional (urbano), sin arrasar las pautas tradicionales sino más bien tratando de recuperarlas.

Alberto A. reconoce que para los proyectos DRI-Salcedo la situación de las mujeres no estaba aún visible, por lo que implementar programas específicos orientados a la equidad de género no era parte de sus preocupaciones. Entonces ya había una alta migración de hombres, pues de lunes a viernes las comunidades quedaban en manos de las mujeres. Un objetivo fue llamar a las mujeres para la toma de decisiones, rompiendo así la desconfianza que se tenía sobre sus capacidades, pues ellas se quedaban con toda la responsabilidad. Dice el entrevistado:

Solo los hombres salían a los encuentros y talleres, pero poco a poco fuimos embarcando a las mujeres. Ellas jugaron un papel importante en los procesos para diversificar la producción agrícola (siembra de frutas y flores en la parte baja); mejorar el cultivo de papa (que llevó a negociar con el INIAP el derecho a la semilla de calidad a fin de elevar la productividad). Las mujeres empiezan a perder el miedo y entran a relacionarse con el Estado. Se arranca así con la producción orgánica y la reportería en las radios comunitarias que estuvo en manos de las mujeres.³

3 Entrevista a Alberto A., representante de la ONG Save the Children, Quito, 28 de mayo de 2012.

Así, varias mujeres de la parroquia participaron en programas de agricultura orgánica, forestación y en las cabinas de Radio Latacunga. Esta última experiencia fue particularmente relevante y provenía de otro tipo de orientación al desarrollo, impulsada por la Iglesia y con el apoyo de CIESPAL, cuyo propósito era:

Involucrar a los sectores campesinos en un proceso de educación popular, que con el uso sistemático y planificado de la comunicación participativa les fuese proporcionando elementos teóricos y metodológicos adecuados para que ellos asuman por sí mismos la tarea de su propio desarrollo (CIESPAL s/f, 1).

Luego de un diagnóstico geosocial de la zona, las cabinas radiales se ubicaron en los sitios de mayor afluencia campesina. Así, se instalaron siete cabinas, tres de ellas en las casas campesinas de Saquisilí, Pujilí y Salcedo, otras tres en las sedes de las organizaciones de Cusubamba, Planchaloma y Mulalillo, y la última bajo control de la Iglesia en Zumbahua. Un día a la semana, reporteros de las siete organizaciones concurrían a su cabina para grabar su programa y luego llevarlo a Radio Latacunga para su difusión. La principal diferencia con otros procesos de comunicación era el desafío de producir radio con la participación directa de campesinos indígenas alfabetos y analfabetos quichua-hablantes, desde su propia cultura. Esto generó la “afirmación del sentido de la vida comunitaria y de las posibilidades de acción colectiva para el mejoramiento de sus condiciones de vida, la visibilización de su cultura y, consecuentemente, su proyección en la vida nacional” (CIESPAL s/f, 2).

Se evidenció entonces un nuevo paradigma de participación. Aquel que había operado en el desarrollo local durante la década anterior, como estrategia para incorporar grupos marginales a la modernidad, fue objeto de una fuerte crítica desde la teoría marxista y las teorías de los movimientos sociales a lo largo de la década de 1980. En su lugar se planteó el problema del poder y del conflicto entre grupos diferenciados con intereses distintos, recursos desiguales y proyectos políticos divergentes (Velásquez y González 2003, 59). Esta nueva orientación ligada a la educación popular, que para el caso analizado se expresa en el proyecto de Radio Latacunga,

cuestionó la relación asimétrica de los agentes del desarrollo, destacando el protagonismo de los oprimidos para crear autoorganización y autogobierno social; introdujo la noción de ‘proceso participativo’, refiriéndose al conjunto de esfuerzos deliberados, organizados y colectivos de los excluidos en defensa de su vida (Torres 2004, 177).

Este nuevo momento se refleja a través del testimonio de una concejala del municipio de Salcedo. Además, es esclarecedor respecto a la situación de las mujeres campesinas e indígenas existente por entonces. Relata cómo, hacia los años 80, una mujer del campo veía restringida su participación. Casi siempre los esposos eran los que iban a las reuniones y tomaban las decisiones. Cuando terminó la escuela, ella tuvo que trabajar inmediatamente en la hacienda, recogiendo la cebada y el trigo para ayudar económicamente a la familia. Entonces, recuerda –“como si estuviera soñando”– que el “ingeniero” Alberto le invita a participar en un curso de capacitación dirigido a los chicos y chicas de quince años en adelante para la formación de promotores comunitarios. “Claro, me daba miedo” –dice– “pero ahí perdí el recelo a hablar, a participar. ¡Ahí empezó mi vida! Comencé a salir a las comunidades”.⁴

Transcribiré en detalle su testimonio, pues esta experiencia personal trasluce una historia social que da cuenta de los arreglos de género al interior de las familias campesinas, la irrupción de las mujeres en el espacio público y sus oportunidades de formación y participación. Estas estuvieron estrechamente ligadas a los programas de desarrollo comunitario que a su vez contribuyeron a reforzar los procesos políticos organizativos:

Había dos grupos a los que nos capacitaron: [a las] mujeres con salud y nutrición, [a] los hombres, técnicos agrícolas. Nosotras las mujeres éramos como seis y los hombres siete, solo jóvenes, porque decían que los jóvenes pueden hacerlo pues tienen el apoyo de los padres ya que el reconocimiento económico que hacían por cada promotor era poco. Era un voluntariado que yo al menos quería conocer. Había que salir a cada una de las 20 comunidades de la parroquia a tratar de convencer a las familias que hay que utilizar nuestra

⁴ Entrevista a concejala de Salcedo, 26 de julio de 2012.

tierra y que hay que alimentarse bien a través de las hortalizas ¡Qué duro! No había medio de transporte, absolutamente nada, teníamos que caminar a pie. Culminamos ese trabajo y ya me empezó a gustar, ya no me gustaba quedarme en la casa, mi mami siempre se oponía, decía que no, que ‘usted como mujer tiene que ser una ama de casa’. Mi papi en cambio decía que no, ‘ella tiene que ser alguna cosa importante en la vida y no podemos cortar’. Y era curioso, mi papi no le apoyaba a mi mami que salga a las reuniones, no le gustaba, pero a mí en cambio me apoyaba. ¡No, decía, tu mami no, tú sí! ¿Pero por qué, cuál es la diferencia? Claro, como eran todos mis hermanos varones por la preparación de la comida debe haber sido... Entonces a los dos años de ese proceso implementan la Radio Latacunga con las cabinas de grabación y me meto a la locución radial. Como a mí me gustaba muchísimo, muchísimo, y me esmeraba lo más que podía, me pusieron como coordinadora principal. Teníamos las cabinas de grabación desde Mulalillo y me dediqué prácticamente solo a eso, dejé de estudiar porque me llevaba mucho tiempo, tenía que aprender a manejar los equipos de la cabina, me tocaba ir a cursos de preparación, yo era la que conseguía a otras chicas a que vayan por otras comunidades a recoger los trabajos que realizaban, para informar. Para mí cada día era un reto. Pasé como tres años ahí [...] ya había dejado de utilizar la lengua de mis padres y de mis abuelos pero volví a ejercitarme porque la locución era en quichua. Fue muy bueno porque orgullosamente llevo sangre indígena en mis venas, aunque ahora ya casi no lo utilizo por el trabajo en la ciudad, usted sabe... En esa época empezamos a trabajar la organización principal del Cabildo mayor que ahora es la COICC (Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cusubamba) para enlazarlos con Radio Latacunga y mediante ese enlace teníamos media hora en la radio, igual que cada organización de segundo grado de la provincia, cada una tenía un día exclusivo. Fue un trabajo muy lindo, muy lindo, que realmente recuerdo y a veces con mucha tristeza recuerdo cómo era esa capacidad de organización de la población indígena. Todos defendiendo lo que queríamos, ya sea por el agua, ya sea por la educación, ya sea por la salud, pero todos éramos una sola familia.⁵

La biografía política de esta entrevistada da cuenta de distintos espacios en los que va construyendo su liderazgo: por un lado, está su vinculación

5 Entrevista a concejala de Salcedo, 26 de julio de 2012.

al movimiento indígena de Cotopaxi a través de la reportería comunitaria en Radio Latacunga, experiencia que considera fue la etapa más intensa de crecimiento organizativo, que se plasma luego en los levantamientos indígenas de los que participó como miembro de su comunidad. Por otro lado, está su involucramiento con las ONG y con el Estado, en la ejecución de proyectos de desarrollo comunitario, en el campo de nutrición, veterinaria y sobre todo educación. Entró a trabajar en la Red Comunitaria del Ministerio de Bienestar Social como coordinadora de las guarderías y posteriormente trabajó con los niños preescolares en el programa “Nuevo Rumbo Cultural” del Ministerio de Educación. “Una razón era la remuneración también, claro, una ya no podía seguir de voluntaria porque necesitaba vestirme, alimentarme, para todo”.⁶

Subraya la importancia de la organización indígena en su formación, ya que “junto” a su padre –quien fue fundador de la comunidad de Carrillo en la parroquia Cusubamba, líder de larga trayectoria que se desempeñó como secretario de la comuna y fue miembro de la dirigencia de la COICC y del agua de riego– participó desde muy joven en todos sus procesos. “Yo he sido igual a mi papá, como hija mayor le acompañaba a las reuniones de la organización; a los dos siempre nos ha gustado participar en la dirigencia comunitaria”.⁷

El estudio de Prieto (1998), sobre la construcción de la autoridad y del liderazgo femeninos en contextos quichuas muestra cómo estos se desarrollan al amparo de la vida de las organizaciones étnicas y campesinas, lo cual implica que los referentes de actuación están marcados por estas instituciones. Es el caso de la concejala de Salcedo, en el que uno de los factores que contribuyó a la construcción de su liderazgo fue “el prestigio de la familia de origen frente al grupo étnico o a su comunidad [por lo que] nos encontramos ante casos de poder simbólico acumulado que actúa en beneficio tanto de hombres como de mujeres” (Prieto 1998, 29).

Era común que los hombres entrevistados interpretaran la participación de las mujeres en la organización de segundo grado como “acom-

6 Entrevista a concejala de Salcedo.

7 Entrevista a concejala de Salcedo.

pañamiento” y no como protagonismo. Tal idea ha calado también en el imaginario de las propias mujeres, a pesar de que “su presencia ha sido crucial para los logros del movimiento indígena, tanto en las actividades organizativas como en las acciones políticas” (Figuerola 2005, 6). Desde entonces, las comuneras catalogan su situación como en estado de cambio, consideran que están modificando su posición en las comunidades, pues lejos de estar *detrás* de sus compañeros están reclamando *un lugar*. Ya no más confinamiento al *apoyo* de la movilización indígena o a la acción de base, sino que consideran que merecen ocupar puestos en los altos niveles de toma de decisiones de la dirigencia indígena.

A fines de la década de los 80 ya se habían formado grupos de mujeres en cada una de las comunidades, que surgen prácticamente a partir del trabajo de las promotoras de salud. Concepción es quizás una de las dirigentes que mayor reconocimiento ha ganado dentro de la parroquia por su infatigable servicio coordinando el trabajo de las promotoras de salud y por sus conocimientos como partera. Aprendió este oficio de su abuela, se capacitó en Bolivia y Perú, países donde tuvo que enseñar además cómo funcionan las cabinas radiofónicas y la producción orgánica en su comunidad para devengar la beca. Durante cinco años fue miembro de la comisión de salud integral del Cabildo Mayor de San José de Rubios y, como tal, capacitó a otras mujeres en las 20 comunidades.

Indirectamente, Concepción había colaborado en la formación de organizaciones de mujeres en cada comunidad donde prestaba sus servicios, “pero había el riesgo de que íbamos a ser una organización aparte, los hombres por un lado y las mujeres por otro. ‘No’, dijimos, tiene que ser vinculado a lo que es la COICC o sea dando la fuerza a la OSG”, observó.⁸ Desde entonces las organizaciones de mujeres se integraron como parte de la Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cusubamba (COICC). No obstante, sin perder ese vínculo, a mediados de la década de los noventa decidieron funcionar autónomamente y con sus propios estatutos para manejar proyectos de desarrollo dirigidos específicamente a las mujeres.

⁸ Entrevista a Concepción, promotora de salud comunitaria, Cusubamba, 25 de febrero de 2012.

La relación entre la organización de mujeres y la organización mixta ha sido motivo de permanentes tensiones, pues la OSG no ha mirado con buenos ojos el deseo de autonomía de las socias por considerar que divide a la organización comunitaria. Sin embargo, a través de la creación de sus propios espacios organizativos, las mujeres han buscado modificar su posición de dependencia respecto de la organización mixta, a la que cuestionan su falta de atención y la indiferencia con la que se había conducido, sin tomar en cuenta la realidad de las mujeres indígenas y sus necesidades como grupo.

A su avanzada edad, Concepción recuerda lo que ha sido el camino andado como dirigente, y con nostalgia cuenta:

Empecé muy guambra, cuando vino el Seguro Campesino y una institución, Visión Mundial. No había caminos y por las enfermedades la gente moría, entonces la licenciada Paulina, que vino desde Quito a formar el seguro campesino, ella vio mi entusiasmo, fui nombrada para formar el seguro campesino en Llactaurco. A mí me ha gustado trabajar ayudando, me fui abriendo camino aunque me hablen mi mamá y mi papá, me digan lo que me digan yo quería trabajar en salud, en el seguro campesino, trabajé 35 años. Me mandaron a capacitar en Salcedo y regresé a comunicar que se iba a formar la organización de parteras con trece comunidades, pero en dos o tres años se fueron integrando las veinte comunidades. Recuerdo que como yo me entregaba por completo al trabajo, el señor Albán me encargó la capacitación y pedía que trabajara, que no dejara de hacerlo, y en ese entonces ya me divorcié de manera que nadie me decía nada, me ayudaba mi mamá con 1 sucre o 2 sucses, y me decía que le gustaba que yo trabajara con la comunidad, que le gustaba cómo hablaba y que era bueno que yo aprendiera. Y eso he hecho. Hemos abierto el camino y ahora para las demás es más fácil. He sido muy amplia, por eso se han hecho muchas cosas por acá.⁹

“Como los temas de salud y género son considerados femeninos, las organizaciones indígenas dominadas por los hombres con frecuencia apoyan la elección de las mujeres a estos puestos de liderazgo”, señala Radcliffe (2008,

⁹ Entrevista a Concepción, promotora de salud comunitaria, Cusubamba, 25 de febrero de 2012.

124) en su estudio sobre *Las mujeres indígenas ecuatorianas bajo la gobernabilidad multicultural y de género*. Esta situación se confirma en el caso de Concepción, que da cuenta de que la posición de liderazgo de muchas mujeres indígenas está asociada a sus conocimientos en medicina tradicional. En Cusubamba, ello derivó en la conformación del colectivo de parteras y *yachaks*, desde donde las mujeres se mantienen políticamente activas.

Hay elementos muy sugerentes en el testimonio de Concepción. Por ejemplo, el deseo de transformación y de tener voz que ve la madre proyectado en su hija cuando se dirige a ella para decirle que le gustaba cómo hablaba y que era bueno que aprendiera. Saber “hablar” o estar en posesión de “la palabra”, como dice Bourdieu (1982), además de ser un signo externo de distinción –un producto que ponemos a disposición de los demás y cuyo valor se define en relación con otros productos– es un instrumento de poder, un campo por excelencia del poder simbólico. La eficacia propia de este poder no se ejerce en el orden de la fuerza física, sino en el orden del sentido de conocimiento. De esta manera, Concepción rompe con la condición de subordinación no solo en relación con los hombres sino también con la sociedad mestiza en general, pues ha disputado aquel elemento que históricamente los ha convertido en los únicos “sujetos hablantes”.

Su divorcio es asimismo un elemento a considerar, pues esta separación de los conflictos que el matrimonio implicó en su vida personal le permitió sin embargo disponer de márgenes de autonomía y movilidad que anteriormente le eran restringidos y que fueron, precisamente, una de las razones del rompimiento conyugal.

En 1989 ingresa a Salcedo la Swissaid, financiera social suiza, que mantiene una filosofía de autogestión y de participación de la comunidad en las finanzas. Esta organización desarrolló proyectos de agricultura orgánica y fomentó la comercialización alternativa, con una fuerte orientación hacia proyectos que contribuyeran al empoderamiento de las mujeres y al ejercicio de derechos. Por entonces, trabajó con las mujeres de la localidad en tres líneas de acción: crianza de animales menores, proyectos autogestionarios, y capacitación y autoestima. A esto se suman tres centros infantiles de atención y cuidado diario, con énfasis en preparación preescolar.

Por requerimiento de Swissaid, de contar formalmente con una contraparte para el manejo de recursos y ejecución de los proyectos, se crearon la Organización de Mujeres de Cusubamba, la Organización de Mujeres de Mulalillo y la de Toacazo (que se separó en julio de 1995). Las tres organizaciones integraron la Coordinadora de Mujeres de Cotopaxi.

Su trabajo autogestionario de más de siete años, que partió de actividades ligadas al rol reproductivo de las mujeres, dio como resultado contar con 600 criaderos familiares de cuyes, conejos y pollos que se manejaron paralelos a la formación de promotoras veterinarias (Dueñas, Gangotena y Garcés 1997, 16-17).

Eulalia, quien fue nombrada primera presidenta de la organización de mujeres de Cusubamba, me comentó sobre la decisión de formar una sola organización de mujeres de la parroquia que funcionara con autonomía de la OSG. Dice:

Swissaid ya empezó a mirar no solamente el aporte del trabajo que hacían los hombres, sino también el de las mujeres [...] pero no todas las mujeres de las comunidades se asociaron, sino las mujeres que querían estar ahí y [a las] que los esposos también les permitían hacer la organización.¹⁰

Su testimonio deja traslucir, en primer lugar, el interés de las mujeres por crear su propia organización, cuyo objetivo es negociar directamente los proyectos de desarrollo sin intermediación de la COICC; en segundo lugar, demarca cierta autonomía frente a la organización de segundo grado. En el plano personal, demuestra que la capacidad de organización estaba altamente condicionada a la posibilidad de alterar la situación de dependencia de las mujeres de su esposo en el interior de la familia, en cuyo seno las decisiones se toman por vía masculina. Múltiples dificultades “para echar a andar a la organización” fueron descritas por Eulalia:

¹⁰ Entrevista a Eulalia, primera presidenta de la organización de mujeres de Cusubamba, comunidad Carrillo, 26 de julio de 2012.

Yo ya estaba metida en eso y acepté ser la dirigente de mi comunidad. En mi grupo –en Consolación– tenía 50 mujeres, pero a raíz de los comentarios de que ‘las mujeres van solas de noche’, que ‘las mujeres salen a estar criticando de la vida del esposo’, que ‘son unas desocupadas’, no sé qué y no sé cuánto [...], entonces había el retiro de las mujeres. Nos quedamos solamente con 25 mujeres, y de las 25 que una se va que otra viene [...]. Es que los varones no dejaban a nosotros salir a sesiones, ni de la comuna, nada. Antes las mujeres éramos muy marginadas, pero hemos ido cambiando.¹¹

El 28 de marzo de 1996 sobrevino el terremoto de Pujilí. Un porcentaje de la ayuda a los damnificados, procedente del Gobierno ecuatoriano y de organismos internacionales y no gubernamentales, llegó vía donaciones. Muchos campesinos de la zona recibieron gratuitamente pequeñas viviendas emergentes, construidas sobre estructura metálica prefabricada y que a la postre no fueron utilizadas.¹² Las mujeres organizadas optaron por un camino diferente. Swissaid les entregó una donación de 500 millones de sucres, como respaldo y reconocimiento a su trabajo anterior. El Centro Identidad y Desarrollo (CID) Latacunga, conformado por un equipo de antropólogas y especialistas, brindó asesoramiento técnico y actuó como oficina de enlace y mediación. Para empezar, la dirección del proyecto de desarrollo quedó bajo responsabilidad de la Coordinación de Mujeres de Cotopaxi y no en manos de la OSG como era costumbre. Luego se definió colectivamente el tipo de vivienda que requerían.¹³ La idea fue construir

11 Entrevista a Eulalia.

12 Sobre este tipo de viviendas emergentes entregadas se decía que “no son sino mínimos galpones de 20 metros cuadrados; algunos están abandonados. No todos sus beneficiarios los han usado como vivienda, debido a razones prácticas y también culturales: están hechos con materiales extraños a la zona y no apropiados para el clima de la altura serrana. Otros, simplemente no cumplen mínimos requerimientos de calidad y se han vuelto inhabitables. Los indígenas que prefirieron estas donaciones hicieron un mal negocio” (Revista Gestión, Economía y Sociedad 1997).

13 La entonces directora del Centro Identidad y Desarrollo (CID) Latacunga relata la serie de resistencias y bloqueos que se levantaron frente al proyecto, incluso por parte de los mismos maridos migrantes, que reivindicaban “el uso del bloque y el zinc como símbolos de prestigio y estatus” frente a los materiales de construcción propuestos como el “terrocemento, madera y teja que permitieron abaratar costos a la par que revalorizar elementos ligados a su ancestro cultural”. A tal punto llegó la oposición que se comentó que el programa de las mujeres construyó “casas de tierra y sobre eso... pagadas” (Entrevista realizada el 26 de julio de 2012).

una vivienda para el largo plazo, que constituyera un elemento básico para la mejora de la calidad de vida y no simplemente una solución emergente.

No todas las socias optaron por el programa, lo hicieron 151 mujeres de siete comunidades, pues el resto prefirió la donación de viviendas pese a sus malas condiciones. Se designó un equipo de administradoras encargadas de comprar los materiales de construcción, distribuirlos y contratar a los encargados del transporte y la provisión de puertas y ventanas. Se acordó que la construcción de las viviendas fuera comunitaria mediante el sistema de mingas y que ninguna de las beneficiarias recibiría dinero sino materiales de construcción en forma de crédito que tenía que ser devuelto a las dos organizaciones para capitalizarse, a fin de seguir aportando al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres de la zona (Dueñas, Gangotena y Garcés 1997). La prensa de aquella época registra el hecho en los siguientes términos:

De las 500 casas que se necesitaba reconstruir en esa zona, Swissaid se comprometió a financiar 100 [...]. Cada familia debe aportar su trabajo en 200 “mingas”, rigurosamente controladas por las mujeres que administran el proyecto, trabajo valorado como un 50 % de la deuda total de \$/. 5 millones otorgados a cada participante [...] el costo de las viviendas se redujo así a \$/. 3,5 millones. Descontando el aporte en trabajo de los deudores, el saldo de ese costo lo pagarán en cuotas fijas –incluido el capital e interés– en un plazo de cuatro años [...]. *Las indígenas, muchas analfabetas, acogieron el reto: se sintieron capaces de administrar un proyecto de reconstrucción de sus casas, convertirse en sujetos de crédito y manejar sumas de dinero antes inimaginables en su precaria economía.*¹⁴ (Las cursivas son mías).

También se resalta: “cada una de las dos organizaciones maneja dos chequeras: una de ahorros y otra para proyectos”,¹⁵ mencionando con sorpresa este hecho inédito en la vida de las mujeres rurales. Efectivamente, de acuerdo con el testimonio de la entonces directora del Centro Identidad y Desarrollo (CID) Latacunga, fue necesario romper una serie de mitos y

14 Revista *Gestión, Economía y Sociedad* 41. 1997. “Cusubamba. Mujeres de pala y pico” 70-71.

15 Diario *HOY*. “En Cotopaxi y Mulalillo ellas hacen sus casas”. 4 de marzo de 1998. hoy.com.ec.

actitudes discriminatorias que ponían en duda las capacidades de las mujeres indígenas rurales, y en su lugar había que reivindicar las oportunidades que se presentaron a las mujeres desarrollar determinadas habilidades, al tiempo de ganar autoestima.

Claro, al principio sudaban, se asustaban porque tenían que manejar una chequera [...]. Al principio los bancos no les dejaban entrar o las obligaban a sacarse el sombrero, después en el banco ya les conocían y luego ya les trataban de otra manera, ya había más respeto. Ellas mandaban una orden y del banco les mandaban la chequera. Cambió completamente esa relación discriminatoria que había al principio, tanto que incluso al principio ellas daban los cheques y ellos no creían, decían que era robado, ‘vamos a ver de dónde han sacado’... Después ya supieron que las mujeres manejaban un montón de plata y les daban toda consideración [...]. Claro, los hombres sintieron también que las mujeres irrumpían en sus actividades absolutamente masculinas, típicas, como obreros de la construcción. Decían ‘¿qué van a poder medir?’ Y claro ellas sufrían también porque decían ‘¿podremos? Muchas de ellas eran analfabetas y nos cuestionaban ‘¿qué van a saber si no saben siquiera leer y escribir! ¿Pero saben pensar, y si saben pensar pueden hacer lo que quieran!’ Ellas fueron aprendiendo una serie de técnicas y rompiendo muchos mitos porque decían por ejemplo que cuando la mujer se sube arriba al dintel esa casa va a ser maldecida porque la mujer no puede subirse con falda... Bueno, toda una serie de mitos alrededor de la sexualidad y de la irrupción de las mujeres en ámbitos que no eran considerados los suyos [...]. Creo que para ellas también quedó demostrado que todo era accesible y que todo es posible de cuestionar.¹⁶

Lo interesante es cómo interpretan esta experiencia las propias mujeres que participaron en la reconstrucción de viviendas. Una de ellas manifiesta:

No teníamos todavía preparadas nuestras mentes, nosotros teníamos que necesitar de ellas [se refiere al CID], pero poco a poco ganamos la moral porque nos daban sobre contabilidad y también cómo nosotros podemos sentir, ser fuertes nosotras mismas las mujeres [...], mi esposo no hizo

¹⁶ Entrevista a la directora del Centro Identidad y Desarrollo (CID) Latacunga, Ambato, 26 de julio de 2012.

problema porque no nos exigían escrituras ni garantes para darnos los préstamos, pero en la comunidad decían que estábamos dividiendo la organización mayor porque el dinero era solo para las mujeres, cosa que yo ya quería retirarme para que no haya celos, maltrato, nada [...]. Pero después los compañeros fueron viendo que hemos logrado bastante, bastante.¹⁷

Es importante relieves cómo el manejo directo de considerables sumas de dinero por parte de las mujeres indígenas las ingresa a las dinámicas del mercado en condiciones de igualdad con el mundo mestizo y les da cierta capacidad de resguardo al interior de sus familias y de sus comunidades. Al respecto, el estudio de Deere y Contreras (2011) evidencia la importancia que tiene la propiedad de activos para el empoderamiento de las mujeres y el bienestar del hogar. Lo cierto es que como efecto de este proceso, la organización de mujeres cambió la dinámica social de Cusubamba. Sin embargo, junto a los beneficios materiales es también importante colocar los inevitables conflictos personales y sociales que el protagonismo de las mujeres provocó con los compañeros hombres –pareja, comunidad, organización de segundo grado–.

Ellas, en un afán de mediar con los varones y no agudizar la situación, pretendieron entregar un porcentaje de dichos fondos a la organización mixta. ‘Si hacen eso sería una ilegal utilización de fondos y nosotras nos retiraríamos de la organización’ planteó la asesoría. La ‘amenaza’ surtió efecto: el conflicto se subsanó y las mujeres supieron sortear la dificultad sin caer en el chantaje y la presión por parte de la dirigencia masculina (Dueñas, Gangotena y Garcés 1997, 51).

Lo que se interpretó como un afán divisionista de las organizaciones de mujeres no era sino una manera de cuestionar el funcionamiento interno de la OSG, que aun cuando en sus enunciados decía representar a hombres y mujeres por igual,¹⁸ en la práctica no se daba cabida a las necesidades y

¹⁷ Entrevista a Matilde, presidenta de la comunidad San Luis de la Compañía Baja, 24 de febrero de 2012.

¹⁸ En el literal g del Art. 2, capítulo I, de los Estatutos de la Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cusubamba (1992) se establece como uno de los fines de la Corporación:

propuestas de las mujeres. Este malestar hizo que ellas buscaran crear su propia organización y negociar un espacio dentro de la OSG, como lo plantea quien fuera entonces su presidenta:

Ellos así mismo tenían proyectos, sacaban una semilla de papa, de arveja, así, para casas comunales, para escuelas, así había proyectos de ellos también [...], pero nosotras también queríamos ser tomadas en cuenta. Porque antes, como se dice, una silla que había en la comunidad ahí solo sentaba los varones, nosotros no, allí las mujeres teníamos que sentar en el suelo. Los varones tenían derecho a sentar en las sillas o en bancas, nosotros no, nosotros doblando los piecitos tocaba sentar. Pero ahora ya no, ya no hay eso. Antes no hacían valer en las sesiones, que hombre mismo tiene que ir porque mujeres no tiene derecho de ir a las sesiones, por eso las reuniones de la directiva del Cabildo Mayor era solo de hombres, pero logramos que cambien, ahí ya logramos que nosotras también tenemos derecho, el mismo derecho de los varones tenemos. Eso hemos logrado nosotras... y ya claro después los hombres no decían nada porque hasta en política ya tenemos derecho las mujeres. Como dicen, la mitad mitad. Sobre eso discutíamos las mujeres. Y hemos logrado ser porque yo llegué a ser vocal de junta parroquial, en segunda junta. Ahí entramos tres mujeres..., todos éramos de Pachakutik en ese tiempo, ahora ya no, hay divisiones internas.¹⁹

Los beneficios que llegan a la familia campesina vía el proyecto de vivienda, son —a los ojos de las mujeres— el argumento que quiebra el estigma de que “en la organización se pierde el tiempo” y que les permite “negociar con los maridos su derecho a participar”. El nuevo rol económico asumido por las mujeres tiene efectos visibles en cuanto a alterar la posición de ellas al interior de la familia y de la comunidad; ya no será solo el espacio de la salud comunitaria sino también el económico donde las mujeres van disputando altos márgenes de decisión y autoridad. Más aún cuando, en ese

¹⁹ “Impulsar la participación e integración de la mujer en todos los procesos de desarrollo *en igualdad de condiciones*, mediante la ejecución de proyectos de capacitación en las áreas de salud, educación, artesanías y manejo de animales menores”. (Las cursivas son mías). Nótese que las áreas que se reservan a las mujeres están ligadas a lo social o en el campo productivo a actividades subsidiarias.

¹⁹ Entrevista a Eulalia, primera presidenta de la organización de mujeres de Cusubamba, comunidad Consolación, 26 de julio de 2012.

tiempo, con la capitalización que habían obtenido se logró la consecución de tierras, ya que “mujeres de la comunidad de Atocha, pertenecientes a la organización, emprendieron en la compra de la antigua hacienda gracias a un préstamo individual de un millón de sucres que lograron a un año plazo, con el compromiso de realizar acciones de forestación y recuperación de suelos de sus terrenos”. Junto a los éxitos se reconocen también los fracasos y las lecciones aprendidas, respecto a varios proyectos productivos que se vinieron abajo porque no partieron de “lo propio, lo conocido y lo cotidiano” (Dueñas, Gangotena y Garcés 1997, 28-37).

El resultado de este proceso, sin embargo, fue que terminado el proyecto y el respaldo de las instituciones de financiamiento, la organización se debilitó y afloraron una serie de dudas y desacuerdos respecto a la transparencia en el manejo del dinero por parte de quienes se quedaron a cargo de su administración:

Cuando Swissaid se retiró, el dinero se quedó con nosotras de lo que teníamos de los préstamos. Pero de ahí entró una compañera como administradora y más préstamo ha dado a comunidad de ella, la mayor parte, y se quedó con toda esa plata en comunidad de ella, cuando la idea era que ese dinero siga caminando para todas. Ella no quería salir y eran ya cuatro años de su gestión, quería seguir y seguir, entonces nosotros ya no pues, pedimos cambio porque tenía que cambiar la señora. Eso hubo conflicto y nos dividimos. Ella se hizo viva dando préstamos, hizo otro grupo. Por eso digo que también hay compañeras que no son conscientes, que no son corazón sano, por lo que hacen así.²⁰

Era su plata, era su decisión y se forzaba a que fueran generando procesos internos de control. Sin embargo, cuando se acabó el financiamiento y las mujeres quedaron con un tremendo fondo que debían recuperar, hubo mujeres que defendían y decían esta es nuestra plata y tenemos que cobrar y fueron exigentes para con sus grupos. Otras mujeres que no estaban convencidas no cobraban y les dejaban a sus socias si quiere pagar pague si no, no. La administradora fue una de las mujeres que nunca estuvo con-

²⁰ Entrevista a Eulalia, primera presidenta de la organización de mujeres de Cusubamba, comunidad Consolación, 26 de julio de 2012.

vencida que tiene que ser crédito, así sea para ellas mismas, si no que sea todo regalado. Me da la impresión que al desaparecer esa figura externa de control [Swissaid] se fue perdiendo la visión. Entonces lastimosamente la organización se fracturó.²¹

Aquella experiencia, que fue ponderada en algunas revistas y periódicos, terminó generando muchas desavenencias y divisiones al interior de las organizaciones de mujeres de Cusubamba, ocasionadas por un irregular manejo de recursos, cuyos efectos se arrastraron hasta años después.

La participación ha sido vista por los organismos de cooperación internacional como una “metodología” orientada a la ejecución de proyectos “de manera colaborativa, eficiente y con costos bajos” (Torres 2004, 175). Esta caracterización se aplica al caso analizado sobre las intervenciones de Swissaid en la parroquia Cusubamba, donde las mujeres, al tiempo que intervienen y se involucran directamente en la gestión para garantizar la sustentabilidad de los proyectos, alcanzan, con esta participación, su empoderamiento.

Como fruto de esta experiencia con el desarrollo promovido por Swissaid y la intermediación del Centro Identidad y Desarrollo (CID) Latacunga, se introdujeron cambios en la división del trabajo para las mujeres; estas adquirieron un mayor protagonismo en el espacio público y en su relación con el exterior más allá de sus comunidades de origen, lo que contribuyó a fomentar relaciones interétnicas. Debido a su capacidad de resguardo económico, las mujeres trastocaron sus relaciones de dependencia con su pareja y frente a las organizaciones mixtas.

Después del levantamiento indígena de 1990 se produjo un nuevo período de redistribución de tierras, esta vez en el marco del programa “Fondo Indígena de Tierras”, ejecutado por el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) y financiado mediante el mecanismo del canje de la deuda externa (*swaps*). “Los resultados en términos de atribución de tierras muestran que una segunda reforma agraria, esta vez privada, tuvo lugar en la Sierra” (Santana 2004, 239-240). En esa coyuntura de conflicto de tierras en el país, de toma de haciendas e invasiones, durante la década de los

21 Entrevista a la directora del Centro de Identidad y Desarrollo (CID) Latacunga, Ambato, 26 de julio de 2012.

90, ingresa el FEPP a la provincia de Cotopaxi, entidad que lleva alrededor de tres décadas trabajando en la zona, con un equipo multidisciplinario de trabajo, cuya intervención se asienta en una filosofía que tiene por objetivo “el desarrollo humano con principal atención al fortalecimiento de las capacidades personales y colectivas; para conseguir un progresivo desarrollo integral con participación ciudadana [...], que garantice una actuación institucional sostenible vinculada con la problemática comunitaria real”²².

Se trató de un nuevo tipo de intervención basado en el enfoque de desarrollo humano, con principal atención al fortalecimiento de las capacidades personales y colectivas, modelo dentro del cual se concibió a la participación ciudadana como un medio para conseguir un progresivo desarrollo integral que garantizara el ejercicio de derechos y de ciudadanía.²³

Víctor Bretón, sobre las actividades del FEPP en Chimborazo, ponía de relieve:

Cómo una institución de esta naturaleza nacida al calor de las luchas agrarias de los setenta y con un contenido militante a favor del encauzamiento del movimiento campesino de la época (evitando quizás una mayor radicalización), asume como propias dos décadas después algunos de los presupuestos liberales de lo que debe ser el desarrollo rural: fomento de microempresas, consolidación de explotaciones viables y competitivas en los nuevos escenarios de la globalización, capacitación empresarial de los campesinos indígenas, etc. (Bretón 2001 citado por Martínez Valle 2002, 200).

Con el propósito de acceder a los proyectos que mantiene el FEPP en la parroquia y en general a los beneficios del desarrollo, en el año 2008 las organizaciones de mujeres de doce comunidades se constituyeron jurídicamente como Asociación de Mujeres Campesinas de Cusubamba Nuevo Amanecer. Según consta en sus estatutos –en el Capítulo II, Fines y Princi-

22 Plan de Intervención Trienal 2008-2010. Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP).

23 El desarrollo humano se enfoca en las personas y en cómo se contribuye a ampliar su espectro de oportunidades y libertades para que puedan vivir de acuerdo con sus valores y aspiraciones. Esto implica ir hacia una concepción integral de desarrollo que, más allá del puro crecimiento económico, tome en cuenta aspectos fundamentales como la participación ciudadana, la equidad de género, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, entre otros, que son reconocidos por la gente como necesarios para ser creativos y vivir en paz (PNUD 1990).

pios que regulan la asociación—, bajo el objetivo de “elevar el nivel de vida de sus familias y valorar los derechos de las mujeres”. Busca también “establecer relaciones con instituciones privadas y públicas, tanto del país como del extranjero, en procura de planificar y ejecutar proyectos de desarrollo sustentable mediante créditos y/o fondos no reembolsables”. Y por último, “proporcionar una adecuada capacitación y educación a sus asociadas en el campo del manejo comercial” (Asociación de Mujeres Campesinas de Cusubamba Nuevo Amanecer 2008). El entonces coordinador del FEPP regional Latacunga señaló:

Todos los proyectos que existen con mujeres son productivos, orientados a que mejoren sus ingresos y condiciones de vida para que vayan tomando puestos de poder en su comuna, en la organización, frente a las autoridades. Pero tratamos de no sobrecargarlas más de trabajo porque ya la mujer campesina tiene sobrecarga de trabajo porque el marido migra y a ella le corresponde asumir absolutamente todo, la familia, los animales, el trabajo de la tierra y encima las reuniones comunales porque van en representación de su esposo. El trabajo que hemos venido haciendo es que ellas vayan recuperando su autoestima y también se vayan capacitando en temas de liderazgo —por eso creamos la escuela de líderes para que vayan teniendo en su interior sangre nueva que pueda afrontar los retos del momento— porque es importante que vayan asumiendo ese rol porque antes siempre se le dejaba al hombre ese rol político y la mujer era la que quedaba haciendo el rol económico [...], también se trabaja el tema de violencia intrafamiliar y de políticas públicas sobre todo ahora que se está conformando la Red Provincial de Mujeres que nació con ese propósito.²⁴

Una de las herramientas de intervención fue el crédito dirigido a las mujeres orientado a mejorar la producción de la unidad campesina y con esto el “bienestar de la familia”. El crédito se les asignó como asociación de mujeres y no individualmente, por lo general para comprar animales menores con un fondo rotativo que se prestaban entre ellas mismas, en montos pequeños de 200 y hasta 300 dólares. Otra línea se orientó a montar pequeñas empresas de tejidos, bordados o prendas que se comercializaban en la

24 Entrevista al coordinador del FEPP regional Latacunga, 23 de abril de 2012.

localidad. Al conceder estos fondos se aseguraba la permanencia de ciertas actividades que evitaran la migración de las mujeres. Como anécdota, el coordinador del FEPP me comentó:

Aquí en el FEPP era chistoso, con los pequeños créditos que empezamos dando a las mujeres, venían los maridos pensando que ellos eran los que tenían que firmar. No, no, compañeros, son ellas las que van a firmar el convenio de crédito, los pagarés, es la directiva, les decíamos. Entonces los maridos quedaban medio desubicados, como diciendo ¿qué está pasando? [*Sonríe*].²⁵

Un elemento que resalta en este proceso de financiamiento y capacitación es el esfuerzo por concebir a las mujeres indígenas como “individuos” y no solo en su rol familiar y comunitario, un lugar común en que han incurrido las intervenciones de desarrollo en el área rural. Estas no han cuestionado los arreglos patriarcales de género al interior de la familia, la organización y la comunidad, los cuales se prefiere no confrontar. Las asimetrías de poder en la relación entre hombres y mujeres en todos los aspectos, desde la cotidianidad y el uso desigual del tiempo hasta los conflictos internos con la organización mixta, no dejan de ser reconocidos. Continúa el coordinador del FEPP regional Latacunga:

Cierto es que las mujeres también han tenido temor de asumir las funciones al interior de su OSG, pero en esta también no querían perder poder. Los hombres pueden perder el tiempo y no pasa nada, pero las mujeres no están dispuestas a eso, son personas que no participan en donde no ven que sacan algo de provecho para su familia [...]. La labor de hormiga la hacen las mujeres, pero quien lleva un rol más protagónico son todavía los hombres, porque así se les ha educado y así ellos han entendido que esa es su labor. Las mujeres tienen que trabajar mucho para ganar esos espacios públicos para que tengan una agenda propia [...]. Lo bueno sería que los maridos asumieran el otro lado, el trabajo doméstico, porque si no seguimos sobrecargando a las mujeres. Los roles en la sociedad tienen que empezarse a cuestionar. Si los hombres no empezamos a dar estos cambios, la sociedad no avanza.

25 Entrevista al coordinador del FEPP regional Latacunga.

Es común en las mujeres interpretar su participación en la asociación como un “deber” y como una extensión de sus “responsabilidades domésticas”, en procura de coadyuvar al “bienestar de sus familias y de sus comunidades”. Como una socia señala, “nos reunimos para mejorar a la familia [...], para conseguir ingresos que les permitan a nuestros hijos estudiar y para lograr obras para el adelanto de nuestras comunidades”.²⁶ Por el contrario, las mujeres más formadas políticamente se refieren a su participación como una forma de reivindicar sus derechos como grupo. “Es bueno desarrollar todo lo de mujeres porque en toda cosa tiene que intervenir el género, para hacer respetar los derechos de las mujeres”, señala la presidenta de la asociación, quien fue reelegida por dos períodos consecutivos.²⁷

De las conversaciones mantenidas con varias de las integrantes de la asociación de mujeres se percibe que la conciencia del “nosotros” (la comunidad) es mayor a cualquier distinción, incluida la de género. Aunque en la vida cotidiana existe una división sexual del trabajo y otros elementos claves relacionados con la asimetría de recursos y de poder entre hombres y mujeres al interior de las redes familiares y comunales, el género es asumido por ellas como una distinción secundaria e incluso prescindible, pues desde su punto de vista “separa”, mientras que el “nosotros” une y establece el sentido de “comunidad”.²⁸ Es de manera indirecta que en este espacio de reunión se van colocando preocupaciones que atañen a problemas en su relación de pareja, como la violencia intrafamiliar, la salud sexual y reproductiva, la sobrecarga de trabajo y la necesidad de establecer arreglos igualitarios en la división del trabajo al interior de la familia, así como la capacitación en liderazgo y en derechos para las mujeres; es decir, poco a poco va creciendo la conciencia de género.²⁹

26 Entrevista a miembro del grupo de mujeres del centro parroquial de Cusubamba, Sigsiloma, 18 de abril de 2012.

27 Entrevista a la presidenta de la Asociación de Mujeres Campesinas de Cusubamba Nuevo Amanecer, 24 de febrero de 2012.

28 Los datos socioeconómicos relativos a la parroquia Cusubamba presentados en el capítulo anterior evidencian las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en la parroquia.

29 La situación descrita sugiere un paralelismo a lo ocurrido con las mujeres de Chiapas, que ha sido analizado por Hernández Castillo (2001).

Varios estudios han señalado que este cambio obedeció a diversos procesos: la intervención de las ONG, la migración masculina –que implicó cambios en la economía de subsistencia y permitió que las mujeres cobraran visibilidad–, las mayores posibilidades de educación que existen actualmente para las mujeres, etc.³⁰ Estos hechos contribuyeron a cuestionar las relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombres y mujeres, por lo cual se considera que estas deben ser abordadas por las organizaciones comunitarias y por el movimiento indígena en general. Lo que me interesa destacar es cómo, por efectos de su participación, las mujeres se encuentran en mejores condiciones para negociar el orden de género dentro de las estructuras comunitarias. Al respecto, es esclarecedor el siguiente testimonio:

Estudio en la Universidad Técnica de Cotopaxi para técnica de medio ambiente. Tengo 25 años, soy soltera. A la Asociación de Mujeres me involucro porque me piden por tener estudios. Estoy satisfecha en la presidencia del grupo de mujeres de mi comunidad porque muchas mujeres no saben leer ni escribir y les ayudo, no es trabajo diario, cada quince días nos reunimos para los talleres; me gusta trabajar con las mujeres porque así estoy más cerca de las demás, compartimos las ideas, las preocupaciones, los problemas comunes y yo aprendo [...]. Antes había más violencia, pero con los cursos que ha habido en Cusubamba hemos entendido que los hombres no deben pegar a las mujeres, ya no lo hacen. Mi mamá sabía decir que las mujeres no salimos en balde porque de los cursos, de los proyectos, regresamos con las hortalizas, con los animales, pero que sobre todo regresamos con el respeto, ellos entendieron, mi marido ya no me habla ya no me pega, porque ayudamos para los hijos y a ellos en el trabajo del campo, así les ayudamos a los hombres. Nosotras ya salíamos a los cursos así se enojen los maridos, me cuenta mi mamá... En mi familia sí ha habido esos problemas, ahora hay más libertad, como ahora hay organizaciones que nos explican sobre los derechos y las obligaciones, ellos nos respetan y las mujeres exigimos respeto. En el colegio

30 Prieto (1998, 18-19) se refiere a dos aspectos gravitantes de la vida moderna, como son la educación y la migración, que ayudan a fundamentar el liderazgo de las mujeres indígenas. Sostiene que “el tema de la educación moviliza desde hace algunas décadas a las mujeres rurales y es uno de los recursos de mayor impacto en los cambios vividos en el medio rural”.

yo vivía la discriminación pero en la universidad ya es distinto, me parece que han cambiado muchas cosas gracias a que las mujeres ahora ya tenemos educación, ya somos preparadas.³¹

Millán (2009, 65) se refiere a “la voz instituyente de una nueva *doxa*, la del discurso de los derechos como normativo del todo social”, que es movilizadora por las mujeres jóvenes que demandan modificar lo que ha sido parte de los “usos y costumbres” para defender la integridad del propio cuerpo. Mientras que antes, dice, “podíamos escuchar la voz de la *doxa* en las mujeres mayores, en busca de la domesticación femenina y la legitimación del varón (hermano, padre, esposo) en esa tarea social”.

En el testimonio presentado resaltan varios elementos que iluminan los cambios producidos en las relaciones de género en el interior de la familia, la comunidad y la sociedad mayor y que se contrastan a través de las relaciones intergeneracionales. Se destaca asimismo la importancia de la educación para las mujeres en cuanto a propiciar una conciencia creciente de no permitir la violencia intrafamiliar que soportaron o aún soportan sus antecesoras y a la que también están expuestas pero pueden confrontar, denunciar. En las mujeres jóvenes se ha internalizado el lenguaje de los derechos, obtenido, antes que como un logro del Estado, a partir de su involucramiento en la organización de mujeres.

La asociación consiguió que el gobierno autónomo descentralizado (GAD) parroquial asignara recursos para la compra de ganado destinado a la comercialización de leche por parte de las mujeres.³² Su concreción,

31 Entrevista a la presidenta de la organización de mujeres de la comunidad de Carrillo, 24 de febrero de 2012.

32 En marzo de 2011 se suscribe el convenio de cooperación entre el GAD provincial y la Asociación de Mujeres Nuevo Amanecer para la entrega de una vaca a cada una de las socias, proyecto que se ejecuta en tres fases y cuyo monto asciende a 85 000 dólares, correspondientes al presupuesto del gobierno parroquial. El GAD parroquial asigna una parte de su propio presupuesto para comprar ganado que provee el GAD provincial. A cambio de la entrega del ganado y la capacitación por parte de la Dirección de Gestión Económica, Social y Agropecuaria (DIGESA), las mujeres se comprometieron a proveer el terreno con las mezclas forrajeras de pastos y el cuidado de los animales. El objetivo, a través de la comercialización de la leche, es contribuir a complementar el ingreso de las familias de las asociadas (Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno Provincial de Cotopaxi y la Organización Campesina Nuevo Amanecer de la parroquia Cusubamba). Este tipo de proyectos de entrega de animales a las mujeres son interpretados como acciones de carácter “irrelevante” por parte

después de una larga espera, tuvo un efecto demostrativo interesante sobre las capacidades de gestión y la perseverancia de las mujeres, tanto dentro de su propia organización como hacia afuera en las comunidades. De ahí que las mujeres sientan que a través de su participación van ganado reconocimiento en la parroquia; existen percepciones positivas sobre su contribución, lo que contrasta con la desconfianza y estigmatización que sufrieron las mujeres que intentaron participar en el pasado. No obstante, algunos comuneros consideran que estas iniciativas pueden dar lugar a una “mayor fracturación” si no existe un adecuado manejo de los recursos económicos. Por el contrario, su presidenta es optimista y considera que “se han quedado las que efectivamente quieren fortalecer la organización y que independientemente de los fondos les interesa la solidaridad y el derecho como mujeres”.³³

Pateman (1999) ha señalado el efecto educativo e integrador como la principal función que tiene la participación, beneficio que es muy claro en la experiencia de las mujeres campesinas e indígenas de Cusubamba, quienes a través de la organización han emprendido en procesos de reflexión conjuntos y han logrado empoderamiento. Además, con su participación han ganado reconocimiento en la comunidad, han logrado ciertas medidas redistributivas a su favor y han accedido a puestos de representación comunitaria aunque aún son cargos más bien secundarios. En términos de Fraser estas acciones constituirían un avance hacia la justicia de género a través de la participación (Palacio Avendaño 2009). Una ventaja adicional es que la participación activa en sus propias organizaciones les ha permitido elaborar la propia identidad, como plantea Phillips (1996a). Ya no son solo las identidades étnica (como indígenas) o de clase (como pobres) las que les motivan a participar para transformar esa realidad, sino que junto a ellas colocan también la identidad de género (como mujeres). Esta identidad las moviliza para cuestionar un orden comunitario y social que las coloca en situación de desventaja con relación a sus compañeros varones.

del prefecto de Cotopaxi, para “contentar” a las comunidades rurales, cuando las reales necesidades constituyen la generación de empleo y la vitalidad a nivel provincial.

33 Entrevista a la presidenta de la Asociación de Mujeres Nuevo Amanecer, Cusubamba, 24 de febrero de 2012.

En el siguiente acápite describo el tejido social comunitario e indago en las modalidades que asume la participación de las mujeres al interior de la OSG y las juntas de agua, que constituyen las organizaciones más estructuradas y representativas en la parroquia.

Tejido social y participación de las mujeres en las organizaciones mixtas

En Cusubamba existe un denso tejido social, que combina formas antiguas de poder (comunidades) con formas modernas ligadas a los cambios en la sociedad indígena (OSG, organizaciones de mujeres) y a las nuevas estructuras del Estado (juntas de agua, de regantes y de consumo humano), así como corporaciones de carácter gremial (Comisión de Transporte Comunitario). Existen también organismos de desarrollo creados de cara a las exigencias del mercado (Caja de Ahorro y Crédito *Musuk Pakari*, Unión de Productores Agroindustriales Comunitarios), y una amplia red de asociaciones ligadas al área social (agentes comunitarios de salud, equipo de voluntariado de vínculos solidarios, comité local de educación, consejo parroquial de salud-nutrición, centros materno-infantiles, Centro Comunitario de Informática).

Los organismos de desarrollo y la red de asociaciones vinculadas al área social fueron creados por el FEPP, como “instancias que el proyecto aprovecha para detectar problemas y necesidades, como también para establecer acuerdos para la ejecución de acciones”.³⁴ Sin embargo, se constató que estos resultan ajenos al tejido organizativo de la parroquia, por lo que su radio de acción no es representativo y resulta limitado. En acuerdo con esta observación, Cameron advierte que

Un gran número de organizaciones de base comunitaria existen solo en el papel, mientras que muchas otras fueron creadas por actores externos, en respuesta a las oportunidades de ayuda para el desarrollo, y por lo tanto no representan la existencia de fuertes lazos a nivel comunitario ni la capacidad de proponer y manejar estrategias de desarrollo endógeno (2008, 225).

34 FEPP. Plan de Intervención Trienal 2008-2010.

Datos socio-organizativos consignados en 2006 evidencian que

Cusubamba es una de las parroquias que mayores porcentajes de organización tiene en todo el cantón [...], los campesinos con actividad agrícola aceptan pertenecer a una organización campesina en un alto 86,7 % y para el caso de las mujeres es aún más, con el 94,89 %. (Plan de Desarrollo de la parroquia Cusubamba 2006, 23).³⁵

Según un estudio sobre participación de mujeres en dos parroquias rurales del cantón Salcedo, Cusubamba y Mulalillo (2011), 43,75 % pertenecía a un grupo de mujeres, 31,25 % a las juntas de agua de riego, 6,25 % a bancos comunales y asociación de comerciantes, y 3,13 % a la OSG. Las organizaciones de mujeres habían estado constituidas por tiempos más largos –más de cinco años en promedio– (Pavón 2011). Estos datos informan sobre las modalidades asociativas preferidas por las mujeres, siendo sus propios espacios organizativos los que mayormente las aglutinan y que progresivamente van diferenciándose de la OSG. Tal situación se explica en gran medida por las intervenciones de desarrollo dirigidas a mujeres, que proliferan en la localidad y exigen una contraparte organizativa como garantía.

Un 27,8 % de las mujeres encuestadas considera que participan de la organización de mujeres debido a que mejora la subsistencia del hogar y el acceso a servicios, un 23,96 % dice que mejora la situación de la comunidad, mientras que un 10,43 % señala los beneficios para el relacionamiento interpersonal y la autoestima (Pavón 2011).

El estudio evidenció además que la no participación de las mujeres en las organizaciones se debía exclusivamente a causas como el cuidado de hijos y los quehaceres domésticos, lo que no les permitía tener el tiempo suficiente para cumplir con las actividades asociativas.

Esta información sugiere que las razones que motivan a las mujeres a organizarse están fundamentalmente relacionadas con obtener servicios y superar la pobreza para alcanzar el bienestar de la familia y de la comunidad;

35 Plan de Desarrollo de la parroquia Cusubamba (2006, 23).

solo después se menciona el desarrollo de capacidades de las propias mujeres y nadie señala la participación en las organizaciones como ejercicio de derechos. Los datos confirman los obstáculos a la participación de las mujeres que tienen que ver con los roles de género asignados, lo que la literatura feminista ha calificado como dilemas, pues siendo la participación un horizonte disputado por las mujeres, este se muestra esquivo y excluyente si no se democratiza el ámbito privado de la familia y la división sexual del trabajo a fin de que ellas puedan acceder en condiciones de igualdad a sus pares masculinos a los escenarios participativos.

Los datos cuantitativos orientan mi análisis. Tomándolos en cuenta indagué sobre la situación y modalidades en que las mujeres campesinas e indígenas se encuentran al interior de los principales espacios de participación comunitarios.

Participación de las mujeres en la organización de segundo grado

Como señala Santana (2004), en el medio rural las comunas son los actores socio-territoriales básicos. Son la expresión organizativa de las comunidades jurídicamente constituidas y el referente fundamental para la toma de decisiones. Están dirigidas por un cabildo, que es el encargado de administrar los bienes comunales, organizar el trabajo comunitario, planificar y ejecutar actividades para el mejoramiento de las comunas e intermediar en conflictos internos.

Cusubamba comprende 22 comunidades, que son producto de la Reforma Agraria de 1964 y la de 1973, cuando se entregaron las tierras de hacienda a los campesinos. Relata uno de los comuneros más antiguos:

La hacienda San Luis, una de las más grandes de la zona, dedicada a la producción de leche y papas, fue comprada por los campesinos que se habían organizado en la lucha por la tierra. 'La gente derribó la casa de hacienda, los establos, los patios... su demolición simbólicamente era una forma de borrar de la memoria un pasado de opresión. La otra gran hacienda Rumiquincha, no ha sido dividida, aún se mantiene en manos de sus

dueños, pero la producción ha ido decayendo por no existir mano de obra dispuesta a trabajar en sus tierras; por esta razón, las comunidades se han organizado para comprar parte de la hacienda en la zona alta que conforma el páramo. En este caso, los comuneros no tenían derecho a cruzar a las tierras de la hacienda, por eso la comunidad creció para arriba y para abajo' (Comunero, entrevista realizada el 25 de abril de 2012).

Las comunidades se legalizaron en diferentes momentos a lo largo de los años ochenta y se unificaron alrededor del Cabildo Mayor.³⁶ Para disponer de los servicios básicos (agua potable, saneamiento, electricidad), han ejercido una acción colectiva basada en la asamblea, la minga, el *prestamano* y la incidencia política a través del Cabildo. En 1991, este dio paso a la constitución de la OSG denominada Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cusubamba (COICC), que es una de las filiales más antiguas del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), entidad que forma parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

La COICC ha participado en los levantamientos indígenas a nivel nacional y ha liderado procesos para el análisis y debate de políticas relacionadas con el uso adecuado de los recursos naturales con énfasis en el agua, los páramos, manejo de los residuos sólidos y derechos a la soberanía alimentaria. Su consejo de gobierno ha acompañado la lucha de las organizaciones de base, y los departamentos en los que está estructurado: medio ambiente, organización, salud, educación y económico, buscan alianzas estratégicas con las ONG y con el Estado encaminadas a conseguir proyectos para el desarrollo local.³⁷

En referencia a las organizaciones de segundo grado, Martínez Valle (2006) sostiene que estas han pasado a constituir un sistema de representación hacia fuera de las comunidades, se convierten en instituciones especializadas para dialogar con el mundo blanco-mestizo, antes que insti-

³⁶ En la zona, el cabildo surge en 1973 para luchar contra la hacienda, gracias al esfuerzo organizativo de los dirigentes indígenas y de los padres salesianos.

³⁷ Estatutos de la Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cusubamba (COICC) 1992.

tuciones de consenso del heterogéneo mundo indígena. Efectivamente, la gestión de proyectos en la parroquia Cusubamba se ha dado con base en el consentimiento comunitario y mediante un grado de consulta con la organización de segundo grado. Así, el rol de la COICC se ha orientado hacia la negociación de proyectos de desarrollo con las ONG y la cooperación internacional, lo que ha ocasionado ciclos periódicos de crisis y revitalización de la organización en función de los recursos disponibles.

Para Larrea Maldonado, esta subordinación de las OSG al campo del desarrollo tiene varias consecuencias: provocan el predominio de un enfoque proyectista en los discursos organizativos, así como la progresiva sustitución de una dirigencia militante, identificada con un perfil político reivindicativo, por otra tecnocrática que promueve lógicas de tipo clientelar por el control de recursos.

Al haberse provocado una creciente apolitización en las dinámicas organizativas y el vaciamiento de los contenidos de clase y de demandas que afecten a factores estructurales, tampoco se produce un proceso de acumulación de fuerzas (que se exprese en los niveles locales o nacionales), conducente a la generación de alternativas con un contenido político y un potencial transformador (Larrea Maldonado 2010, 89).

La trayectoria de la COICC refleja una pérdida del horizonte político-reivindicativo que ha ido a la par de la consolidación del perfil de manejo de proyectos, que también han ido en descenso. Al respecto, un exdirigente contrasta los “tiempos de gloria” de la COICC –cuando la organización tenía un gran poder de convocatoria en la parroquia– frente a la “debilidad” posterior que, desde su punto de vista, no solo obedece a la crisis del movimiento indígena a nivel nacional sino también al retiro de la cooperación y “al mal accionar de los dirigentes locales de turno”. Hace además una fuerte crítica a los objetivos “cortoplacistas” de los dirigentes.

Por lo que más andábamos en la organización en ese tiempo era por reunir a la gente [...]. A todo lado andábamos con el MICC para organizar como parte de Pachakutik, la relación era total, para luchar, para levantar [...]. Yo que toda la vida he pasado en mi comunidad como dirigente, por eso

me obligaba a participar de los levantamientos. Pero ahora viene bajando hasta abajísimo mismo, ahora no hay nada de la organización en Cusubamba [...]. Más antes cuando había plata, como se dice, todos eran bien allegados. Hasta tienda comunal, banco comunal y cuatro bloqueras teníamos, había caballos, monturas, herramientas de peluquería, albañilería, víveres, más antes ganaban los directivos de la organización... Después poco a poco se rebajó, ahora ninguna cosa se ha adelantado en la organización, se ha ido acabando todo [...]. Más antes se llamaba a discutir, la gente venía a las reuniones cada semana y estaba al tanto de cuánta cantidad había para talleres, para sesiones, para proyectos, siempre los dirigentes estábamos obligados a dar a conocer [...], ahora ya no hay nada de eso [...], mejor ahora que han entrado nuevos, ellos mejor han cerrado el almacén, todito han sacado, han amontonado, todito está botado, han mandado a la basura [...]. Nosotros los indígenas que tenemos esa visión de ayudar a la gente, de servir a la comunidad para sacar adelante, hemos venido abajo [...]. Antes era bueno, era fuerte, ahora ya no hay proyectos. Antes tenían bastante. Nada lograron, nada dejaron para futuro.³⁸

Hasta la década de los años noventa, la COICC tenía capacidades tanto organizativas como de gestión para hacerse cargo del manejo de proyectos, principalmente de aquellos financiados por el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (PRODEPINE), pero poco a poco va perdiendo poder y es desplazada por otros organismos, como las juntas de agua, que se superponen y gozan de mayor autoridad debido a las ayudas externas que reciben. Sin embargo, en torno al manejo del agua se observa un novedoso proceso de crecimiento organizativo.

Figueroa (2010) analiza cómo los espacios de poder local están organizados por procedimientos que operan –de manera conjugada– con criterios discriminatorios de clase, género y etnicidad. Observa en particular cómo segregan a las mujeres indígenas debido a la verticalidad de las estructuras organizativas, donde ellas compiten en condiciones desiguales. Si bien la naturaleza organizativa del movimiento indígena en Ecuador y su escala de influencia geográfica y política han brindado más oportunidades de participación a mujeres quichuas, este autor señala:

³⁸ Entrevista a expresidente de la COICC, Quito, 8 de junio de 2013.

Esta estructura escalonada de árbol que interconecta las comunidades desde las parroquias, cantones, provincias hasta lo nacional es un complejo entramado de niveles de representación que es sin duda una estructura vertical. En esta estructura, la ascensión de mujeres a posiciones de representación organizativa no es fluida, ni fácil. Las mujeres indígenas [...] comparten una misma situación de invisibilidad y falta de reconocimiento de la importancia y aportes de su participación en los procesos organizativos y políticos, a pesar de que como mujeres han contribuido de manera significativa a sus organizaciones políticas (Figuroa 2010, 404).

Como se ha visto, en Cusubamba las organizaciones de mujeres han participado activamente en iniciativas de desarrollo para sus comunidades y constituyen el recurso humano que garantiza en gran parte la sostenibilidad de los proyectos y el logro de resultados. Están también a cargo del área social mediante la atención en los centros infantiles comunitarios, del área de salud mediante prácticas de medicina natural y en educación a través de los comités de padres de familia. Han formado sus propias organizaciones que les permiten ir ganando en autoestima y aprender a moverse en el espacio público, lo cual implica un proceso de “empoderamiento” que les confiere reconocimiento social; algunas incluso han escalado a puestos de representación en los gobiernos locales. Sin embargo, esta presencia significativa no se ha traducido en el acceso a puestos de decisión al interior de las organizaciones mixtas.

En Cusubamba, pocas las mujeres han ocupado la presidencia de los cabildos y ninguna se ha desempeñado en la dirección de la OSG; generalmente se las coloca en funciones administrativas –en calidad de secretarías y tesoreras–, es decir, en niveles intermedios de decisión, donde se encuentra a un gran número de mujeres. Así, en las 22 comunidades que conforman Cusubamba existen solo dos presidentas de cabildos, en las comunidades Gustavo Iturralde y San José de Rubio³⁹. En la COICC dos mujeres están en funciones administrativas en el directorio y dos en las comisiones especiales.⁴⁰ Según lo refieren varios testimonios, este patrón masculino

39 Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la parroquia Cusubamba 2011.

40 De acuerdo a su estructura orgánica, la COICC está conformada por los siguientes órganos de control: la asamblea general de representantes, el directorio y las comisiones especializadas de medio

que copa los espacios de decisión al interior de las organizaciones mixtas ha sido más o menos una constante. Sin embargo, se han producido también cambios importantes por efecto de la acción de las mujeres organizadas.

Manuel T., quien fue uno de los fundadores del Cabildo Mayor, cuenta su historia personal como líder comunitario y se refiere al funcionamiento de la organización mixta en sus orígenes. Nació en Lactahurco, es mestizo y mediano propietario de tierras, fue cinco años presidente de la comuna; en aquel tiempo expropió una parte del páramo al hacendado para poder sacar el agua y organizar el directorio de riego. Esas tierras fueron luego lotizadas con el consentimiento de la asamblea general de socios. En ellas organizó una cooperativa agrícola que administra el bosque de eucalipto y una feria de animales que ha sido trasladada al centro de Cusubamba. Fue en esos años –a mediados de la década de los setenta– que se hicieron los esfuerzos para organizar el Cabildo Mayor, con la ayuda de la Iglesia, que facilitaba la casa parroquial para hacer las reuniones. Entonces fue nombrado el primer presidente. “Se organizó para tener reunido a la gente, así teníamos más fuerza y oportunidades de hacer las obras en las comunidades y enfrentar con los terratenientes que en ese tiempo eran muy bravos”, dice.

Manuel T. vive en Sigsiloma, es dirigente del canal de riego de esa comunidad. En su juventud participó como candidato a concejal por el Partido Liberal, luego se afilió al Partido Social Cristiano. “Me gustaba la política, por eso la gente venía a buscarme. Siempre he llamado la aten-

ambiente, organización, salud, educación, económico-administrativo. La asamblea general de representantes es la máxima autoridad, compuesta por cinco delegados de cada una de las comunidades, designados por la asamblea general ordinaria; tiene como atribuciones elegir y remover a los miembros del directorio y de las comisiones especiales; aprobar el plan de actividades anuales y el presupuesto; aprobar o negar el informe de actividades realizadas por el directorio y por las comisiones especiales; aprobar cuotas y autorizar gastos; así como sancionar o rehabilitar a los socios o socias según el caso. La asamblea general ordinaria se reúne cada quince días, los miércoles, con los o las dirigentes de cada uno de los cabildos quienes son representantes legales ante la organización de segundo grado, éstos son elegidos democráticamente en asamblea general de la comunidad. El directorio está compuesto por once personas: presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y las cuatro comisiones con sus respectivos alternos; es un órgano ejecutivo encargado de convocar y presidir todas las sesiones ordinarias, autorizar la ejecución de los trabajos y obras programadas, conocer y resolver los problemas de carácter urgente, entre otras funciones. Las comisiones especiales integran el directorio con los mismos derechos y obligaciones, han sido creadas para garantizar un mejor funcionamiento administrativo y eficaz cumplimiento de los planes de trabajo (Corporación de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Cusubamba 1992).

ción, he tomado el micrófono, he hablado en público haciendo conocer los beneficios que pueden servir para la gente campesina”. Cuando en 1991 se da paso a la constitución de la OSG, deja de participar directamente. Ya de avanzada edad, su voz tiene autoridad en la parroquia e incluso es una figura conocida a nivel provincial; “los políticos de todas las ideologías siempre me han mandado a llamar para hacer las reuniones [...] porque la gente a veces no vota por el partido sino por las personas, votan porque conocen que esa persona lucha, sirve, y eso he sido yo, la gente me sabe decir que soy un líder”.⁴¹ Respecto a la participación de las mujeres en el Cabildo Mayor, comenta:

No había nada. En ese tiempo, cuando fundamos el Cabildo Mayor, no había una mujer, porque recién estábamos organizando y no hacía falta a las mujeres en ese entonces, por eso los que tomamos las riendas del Cabildo Mayor éramos solo los hombres como era la costumbre en las comunidades. No era por egoísmo o no hacer valer, porque la mujer tiene el mismo derecho que los hombres, sino que como recién se principió no tomábamos en atención a las mujeres, pero después ya, en cada comuna hay un grupo de mujeres que pertenecen a la COICC. Están asociadas, ellas, y sacan sus proyectos, si es posible de todas las autoridades e instituciones que dan facilidad. Lo que yo siempre les he dicho es que sigan adelante, cada una desde su hogar, y sigan haciendo lo que yo he hecho. Yo he sacrificado mucho para tener bien organizada a mi familia, a mis hijos.⁴²

Aunque Cusubamba es una parroquia en su mayoría habitada por agricultores pobres, se pueden también encontrar procesos de diferenciación campesina en su interior. Las diferencias están relacionadas con el tamaño de la tierra, las condiciones de acceso a los medios de producción, la vinculación al mercado, o por su vinculación e influencia urbana (Chiriboga 2008). Este es el caso de nuestro entrevistado, que pertenece a un estrato campesino de medianos propietarios mestizos, que cuenta con un pequeño número de trabajadores agrícolas asalariados en su propiedad. Su testimo-

⁴¹ Entrevista al primer presidente del Cabildo Mayor de Cusubamba, Sigsiloma, 25 de mayo de 2013.

⁴² Entrevista al primer presidente del Cabildo Mayor de Cusubamba.

nio deja traslucir la existencia de prácticas patriarcales en la conformación de las organizaciones comunitarias, pues la participación de las mujeres no se contemplaba o se veía restringida por las costumbres o normas tradicionales que las concebían principalmente en su rol doméstico y familiar.

Gracias a la mayor presencia organizativa de las mujeres en la parroquia, se introducen cambios en las estructuras de poder comunitario y se da una mayor apertura a su participación al interior de la OSG. Al ser excluidas en gran parte de la toma de decisiones, pretenden alterar esta situación sobre la base de los conocimientos adquiridos, como se sugiere en el siguiente testimonio:

No he participado del Cabildo Mayor porque en ese tiempo no nos han tomado en cuenta a las mujeres, no dejaban nomás los hombres, sí, había bastante impedimento, pero presidenta de comuna sí he sido, también he pasado dos años de tesorera de comuna y de tesorera del canal de regadío, no he quedado mal, he hecho contabilidad, todito he mostrado con cuentas claras [...]. Yo no he sido de escuela, he sido solo dos añitos, en ese tiempo no me han puesto mis padres. Yo terminé porque en ese tiempo vino así mismo escuelas nocturnas, ahí he aprovechado y he aprendido. Más he aprendido entrando como presidenta de la organización de mujeres porque he recibido capacitaciones y he aprendido a escribir bien, he logrado bastante en la organización [...]. Ya organizadas las mujeres hemos sido parte en la COICC, sí nos han tomado en cuenta, nos convocan, ya nunca más dicen como antes hombre mismo se necesita aquí en la reunión para que participe. Ahora nunca dicen las mujeres no pueden participar, ahora ya no hay eso, pero ahora prácticamente ha desaparecido la organización, ellos ya no hacen sesiones, hemos quedado organizadas solo las mujeres, ahora estamos nosotras nomás, y parece que vamos a quedar al frente.⁴³

El testimonio nos habla sobre las restricciones que se imponía a la participación de las mujeres durante el tiempo en que funcionó el Cabildo Mayor. Esta situación cambia cuando esta instancia es reemplazada por la OSG, que tiene otro tipo de orientación y que las incluye, pero reser-

⁴³ Entrevista a la primera presidenta del grupo de mujeres de Cusubamba, comunidad Conso-lación, 26 de julio de 2013.

vando los puestos de dirección exclusivamente a los hombres, mientras que las mujeres se desempeñan en cargos secundarios. Ante la crisis por la que atravesaba la organización mixta, Rosa afirma que cada vez más son las mujeres las que se ponen al frente de la representación de la comunidad. En las últimas décadas, las mujeres han ido cobrando visibilidad en la medida en que el aumento de la migración masculina las requiere como reemplazo de los hombres. Frente a esta situación, Prieto (1998) se pregunta ¿hasta qué punto la subrogación de las mujeres ha logrado modificar la capacidad estratégica de decisión de los varones? Desde su experiencia de campo en Cañar y Chimborazo, observa que:

Lo que está ocurriendo hoy en día es la implantación de un liderazgo femenino a nivel de las comunidades, espacio en el cual el conflicto intragenero puede aparecer sin que ello acarree mayores riesgos para el grupo étnico. Sin embargo, el liderazgo ejercido de cara al exterior –hacia los sectores blanco-mestizos– mantiene una lógica monolítica de género: continúa en manos de los varones (Prieto 1998, 24).

Es decir, el liderazgo de las mujeres en esos años no trascendía aún al campo de las relaciones externas, estaba circunscrito al interior de las comunidades indígenas, donde su presencia era más fuerte. En mi experiencia de campo en Cusubamba observé un ligero cambio. Aunque pocas, existen mujeres que han accedido hasta las dirigencias de las federaciones, o han logrado un involucramiento en los consejos de desarrollo indígena creados por el Estado, o que ocupan cargos a nivel de los gobiernos locales. Sin embargo, el acceso es reducido; como admite un alto dirigente del movimiento indígena de Cotopaxi, en el caso de las indígenas aún no se logra dar el salto desde la participación social hacia la representación política. No obstante, en coherencia con lo señalado por Prieto, las causas de este déficit se ubican en las propias mujeres y no en las estructuras de poder indígena. Este dirigente dice:

Pero sí tengo que decir –siendo absolutamente realista– que entre las diferencias que existen entre un hombre y una mujer en este proceso colectivo es en el espacio de la representación política. Hay lideresas comunitarias,

son presidentas de las comunidades, son vocales de las juntas parroquiales, son dirigentes de la asociación de mujeres, es decir, las compañeras están asumiendo en espacios locales, pero es complicado que puedan asumir hacia afuera. Yo he sufrido ahora mismo para completar el 50-50 para las candidaturas, nos tocó ir a rogar. No encuentro cuadros de mujeres indígenas, puede haber, sí lo hay pero no quieren comprometerse [...]. Entonces en una asamblea, en un discurso pueden decir ellas: “nosotras las mujeres queremos el espacio”, ya pues, “pero asuma, compañera”, les decimos. Dos o tres están en capacidad pero no tienen todo el equipo... entonces yo veo que es un déficit del movimiento indígena, aún no podemos articular la unidad del género femenino para que de por sí sea un equipo poderoso en el tema político. En otros aspectos son poderosas las mujeres en el tema socio-organizativo pero no en el tema electoral. Entonces en eso de toma de decisiones sociales, yo me saco el sombrero a las compañeras, pero ese segundo paso toca dar, el de la representación política [...]. Pero no soy partidario de que ahora la equidad de género debe ser uno-uno, me toca el turno, la etapa es de las mujeres. Si una compañera que perfectamente –más allá que esté en la norma– está capacitada en la conducción, le apoyamos de forma absoluta. No porque le toca el turno o ahora es la etapa de las mujeres, no [...]. No es de hecho una adecuada lectura en el mundo indígena pues los temas que van son los de la equidad, la complementariedad que tienen otras matrices.⁴⁴

Nótese en este testimonio el rechazo a las cuotas electorales para las mujeres –que en el caso ecuatoriano han llegado a la paridad reconocida constitucionalmente–. Bajo el supuesto de la complementariedad existente en el mundo andino, no se considera necesario asignar “derechos especiales” para las mujeres indígenas orientados a corregir sus desventajas históricas. Es decir, el movimiento indígena ecuatoriano, que ha luchado por establecer una “ciudadanía diferenciada” en el país, la desconoce para el caso de las mujeres. De ahí que, desde mi punto de vista, las mujeres indígenas se colocan en el vértice de una doble problemática de homogeneización, no solo de aquella que proviene de la “ciudadanía universal” liberal, sino también de la homogeneización desde lo “étnico”, que desconoce las di-

⁴⁴ Entrevista a dirigente indígena del MICC; Latacunga, 2 de diciembre de 2013.

ferencias entre hombres y mujeres al interior de las propias comunidades indígenas. Un dato sobre la migración masculina que apoya esta visión problemática sobre la participación es que

A pesar de esto, los hombres jefes de hogar hacen inscribir sus nombres como miembros de las organizaciones o asociaciones, ya que quieren ser ellos quienes tomen las decisiones dentro de las mismas, viéndose las mujeres condicionadas en expresar su sentir en la toma de decisiones en la localidad (Pavón 2011, 78).

Aunque este dato debe ser matizado, me recuerda lo acontecido en la asamblea ampliada que se celebra cada dos años con motivo de la renovación de la dirigencia de la organización de segundo grado a la que tuve la oportunidad de asistir. A continuación un extracto de mi diario de campo:

Los días sábado 12 y domingo 13 de mayo de 2013, se realizó en la casa campesina de Cusubamba la asamblea general para el cambio de directiva y de las comisiones especiales de la COICC. Cada comunidad estaba representada por cinco personas con derecho a participar con voz y voto en la asamblea. De ellos o ellas se escoge a cinco candidatos que deben estar auspiciados por varias comunas. La mesa directiva *ad hoc* instalada para presidir la rendición de cuentas de la directiva saliente y receptor la votación abierta de las nuevas autoridades, estaba conformada por tres dirigentes hombres y dos mujeres. La asamblea igualmente reflejaba un número equilibrado de hombres y mujeres. Durante dos días de largos informes e intensas discusiones, lo que me llamó la atención fue el escaso número de mujeres que intervenían, pero varias tomaban notas en libretas. Al estar sentada junto a una de ellas, le pregunté qué escribía, me contestó que su esposo era el delegado de la comunidad pero ella estaba en su representación porque él trabaja afuera, y que a su regreso tenía que presentarle un informe de los puntos que se habían tratado en la reunión. Me dijo además, que no era necesario que tome la palabra en la asamblea porque para la votación sí se pusieron de acuerdo previamente con su esposo.

El episodio descrito no necesariamente se debe interpretar como un estilo de sujeción de las mujeres indígenas a sus esposos ausentes. “Escribir para

comunicar” me parece que es una forma de tener presentes a los ausentes o de informar/consultar con la pareja las decisiones que atañen a la vida de la comunidad y que en definitiva influyen en la familia. Otra cosa muy distinta es la falta de legitimidad que se suele atribuir a la palabra de las mujeres en los espacios de deliberación. Al respecto, Prieto, remitiéndose a Harvey, señala que uno de los espacios donde se hacen sentir más las tensiones entre igualdad y jerarquía en el mundo andino son las asambleas políticas, en las cuales las mujeres sienten su falta de legitimidad. “Al parecer, las mujeres andinas solo pueden actuar como grupo de presión e influencia, pero no pueden ser agentes de sus decisiones”. Una razón esgrimida por las mujeres y por la comunidad para esta limitación es la falta de competencia lingüística, pero ello es solo una razón aparente (Harvey 1989 citado por Prieto 1998, 26).

Este argumento se refleja en los siguientes testimonios. Uno de ellos muestra la escasa legitimidad que las autoridades masculinas conceden a la participación de las mujeres en las asambleas comunitarias, mientras que el segundo da cuenta del malestar de las mujeres frente a las estructuras de poder masculino al interior de la OSG. Si bien se reconocen los obstáculos relacionados con el analfabetismo y la falta de dominio del castellano, que servían para excluirlas de la distribución de cargos de poder y de la toma de decisiones al interior de la organización comunitaria, no existía tal impedimento para el caso de sus compañeros varones:

En mi cargo no había ninguna mujer en la directiva, pero a las sesiones iban también mujeres representantes de los cabildos, pero no era importante su participación, eran representantes como cualquiera, unas abrían la boca, otras no abrían la boca, con tal de pasar la lista se acabó. No opinaban nada, nada, con tal de pasar la lista llegaban [...], pero sí apoyaban para hacer las gestiones, para ver si es que traemos algún proyecto, algún trabajo, eso nomás ayudaban y nada más [...]. Yo no sé ni leer ni escribir, nada, nada, pero aun así hemos dado la vuelta, por dos años me eligieron como presidente de la COICC, porque he sido una persona recta, directa y tajante debe ser que me nombraron.⁴⁵

45 Entrevista a expresidente de la COICC, Quito, 8 de junio de 2013.

Como dice el dicho, las mujeres pasábamos sentadas oyendo lo que hablan los del Cabildo, no sabíamos participar, eso era. No sabíamos participar porque como no ser de la escuela, no ser alfabeto, así que como no sabíamos leer no sabíamos poder leer los oficios y no sabíamos cómo responder. Eso era lo que más nos impedía participar. Acompañar, andar, ¡eso sí hemos sabido hacer y nuestro aporte ha sido mucho!⁴⁶

Son testimonios detrás de los cuales se refleja un discurso “civilizatorio” sobre la educación como requisito para a participar, exigencia que se demanda más a las mujeres que a los hombres. De ahí que, gracias al acceso a la educación, actualmente las mujeres dejan de considerarse carentes de capacidades para tomar decisiones.

Como parte de un proceso general de cambios, Figueroa (2005) sostiene que se vislumbra un nuevo momento de lucha por el posicionamiento de las mujeres indígenas al interior de las organizaciones mixtas, en referencia a que ellas disputan frente a sus pares varones el derecho a incursionar en espacios de toma de decisiones, aspirar a cargos altos de representación e incluso a tratar directamente asuntos políticos de carácter local y nacional.

Agregaría que incluso hay una cierta tendencia a la individuación, sobre todo de parte de las mujeres indígenas jóvenes, en el sentido que lo definen Araujo y Martuccelli (2010), como la necesidad de reconocer la singularización creciente de las experiencias y los deseos personales, aun cuando los actores y actrices ocupen posiciones sociales similares. Producto de la desintegración de formas sociales anteriormente existentes, la gente está empujada estructuralmente hacia la individualización y los vínculos sociales se están volviendo reflexivos, señalan. Para los autores citados la individuación implica una serie de experiencias sociales caracterizadas por dos rasgos: por un lado, la disolución de formas sociales tradicionales –“destradicionalización”–;⁴⁷ por otro, el colapso de biografías normales y de marcos de referencia.

⁴⁶ Entrevista a miembro del grupo de mujeres de Belén Cuatro Esquinas, Quito, 8 de junio de 2013.

⁴⁷ Esto no significa que la tradición no juegue ya ningún papel, pero las tradiciones se tornan dependientes de las decisiones, deben ser elegidas y a menudo inventadas (Beck 2003 citado por Araujo y Martuccelli 2010, 83).

Aunque no en gran magnitud, se percibe un desplazamiento o diferenciación con respecto a patrones de actuación política basados en un discurso étnico colectivo (“nosotros los indígenas”) o en un discurso de corte clasista (“nosotros los pobres”), hacia un discurso de derechos como sujetos individuales que en tal virtud demandan al Estado. Enlazo este fenómeno con lo que sostiene Fraser respecto a las metas del feminismo a este nivel, que están encaminadas a construir una forma de vida para todos, mujeres y hombres, en la cual exista un buen equilibrio entre la libertad individual y el vínculo social, sin que la primera excluya lo segundo (Palacio Avendaño 2009).

Participación de las mujeres en las juntas de agua

El tipo de reforma agraria que se dio en nuestro país empujó a los campesinos a los cerros y páramos, dando lugar a la ocupación de los ecosistemas y el incremento de la frontera agrícola. Esto ha provocado la destrucción progresiva de los páramos, lo que ha puesto en grave riesgo sus funciones de almacenamiento y abastecimiento del agua. Frente a ese deterioro se ha promovido la gestión comunitaria de los páramos, a fin de mantener los caudales en las fuentes, en especial en época de estiaje. Se busca también recuperar y mantener la población de animales silvestres, incrementar el área de bosque nativo que circunda al páramo como sumidero de carbono, así como incrementar la vegetación herbácea nativa, el matorral y cuidar el paisaje de páramo (Chiriboga 2008, 21-23).

En Cusubamba, el páramo ha sido explotado indiscriminadamente debido al pastoreo, la quema de pajonales y por la ampliación de la frontera agrícola, que va hasta los 3900 metros sobre el nivel del mar. Como consecuencia, la biodiversidad de este ecosistema ha disminuido drásticamente y muchos suelos están en peligro de desertización. Organizaciones no gubernamentales como el *Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio* (FEPP), Visión Mundial a través de sus Programas de Desarrollo de Área (PDA), la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA) han dado apoyo para la conservación del páramo, la protección de las vertientes de agua y la utilización correcta de este recurso.

Según el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2011, Cusubamba tiene nueve sitios importantes del ecosistema páramo como cuencas de recepción de agua, de donde fluyen 1127,70 litros por segundo, que se utilizan tanto para riego como para consumo humano. No existe igualdad en la repartición de agua por hectárea; las haciendas disponen de 0,14 l/s y los campesinos 0,05 l/s. Veinte de las veintidós comunidades que conforman la parroquia cuentan con un sistema de agua entubada para consumo humano pero no es de calidad, lo cual explica el cuadro de enfermedades en la zona. Luego de captar el agua a canal abierto se la conduce a un tanque de almacenamiento y desde ahí a la distribución domiciliar por tubería. En unos casos el consumo es directo, sin ningún tipo de tratamiento, y en otros se realiza tratamiento mediante filtración. En 2011, el agua de consumo en la parroquia no tenía concesión, se encontraba en trámite.

Hay dos tipos de riego: por aspersión, que ha permitido optimizar el recurso hídrico, y el conducido por gravedad. La parroquia cuenta con ocho sistemas de riego por gravedad, todos a canal abierto, por lo que Cusubamba es la parroquia rural que mayor cobertura de riego dispone en el cantón Salcedo, luego de Santa Ana Mulliquindil. La *sentencia de agua* (cantidad asignada a cada comunidad) es otorgada por la Agencia de Aguas de Latacunga, pero en algunos casos se toma una cantidad mayor, lo que implica una pérdida del caudal. Al respecto se carece de información que permita verificar la cantidad de agua concesionada frente a la efectivamente usada.

Hay comunidades –sobre todo de la parte baja– que cuentan con agua de varias acequias, por lo que los beneficiarios y beneficiarias se sujetan a los reglamentos determinados en cada óvalo (sistema de riego colectivo; en cada comunidad hay un ramal de agua en forma de elipse o curva que proviene de la bocatoma), de modo que algunos habitantes tienen que participar en las mingas, reuniones, aportes en dos y hasta tres óvalos. La acequia Sunfo-Laigua es la más grande de la parroquia, antes la compartían 18 comunidades pero por conflictos internos hoy la utilizan tan solo 10 de las zonas alta, media y baja. Este sistema de riego tiene su captación en los páramos de Rumiquincha, directamente del río Laigua.

En cada comunidad existe una ‘junta de regantes’, que es una organización de usuarios de un acueducto. En Ecuador, estas instituciones se

establecieron formalmente con la Ley de Aguas de 1972 (2004)⁴⁸ y deben funcionar de acuerdo a estatutos previamente establecidos. La Ley de Aguas vigente es un instrumento para la gestión, control de la fuente, protección y conservación del recurso, así como para el manejo de conflictos (Martínez Flores 2005, 2).

Cada junta de regantes cuenta con una directiva, compuesta por presidente, vicepresidente, tesorero, secretario, síndico y administrador; se pueden conformar además comisiones de riego.⁴⁹ El funcionamiento se basa en una fuerte orientación de participación. Los usuarios y usuarias tienen la obligación de aportar su mano de obra para tareas como limpiezas periódicas y readecuación de los canales; tienen que velar por el aprovechamiento cuidadoso del agua, evitando cualquier forma de desperdicio; deben vigilar para evitar el robo de agua o que esta no sufra alteraciones de calidad por contaminación, así como estar atentos a cualquier inobservancia de los reglamentos, entre otras normas. Se aplican sanciones económicas si los usuarios y usuarias no cumplen con sus obligaciones, pero la mejor sanción es la moral ante los ojos de la comunidad. Cuando existen conflictos entre comunidades por el aprovechamiento del agua se acuerdan los procedimientos en el seno de la asamblea. Esto generalmente ocurre porque las comunas de la parte alta impiden el paso del agua por su territorio perjudicando a las de la zona baja que no disponen de fuentes. Como me aseguró el vicepresidente del canal de riego Francisco de León, en el centro de Cusubamba, se trata de manejar las diferencias evitando que la administración del agua se convierta en una actividad para el acaparamiento privado, es decir, protegiendo su carácter comunitario. Los procesos de

48 Ley de Aguas publicada en el Registro Oficial No. 69 del 30 de mayo de 1972 reformada en 2004, Registro Oficial No. 271 del 11 de febrero de 2004.

49 El presidente o presidenta es el representante legal, autoriza las inversiones junto con el/a tesorero/a, quien tiene a cargo receptor el pago por la bonificación del agua, recursos que se destinan a la construcción, operación y mantenimiento del sistema, así como a gastos de movilización de la dirigencia y las comisiones, y a gastos eventuales en el caso de producirse algún desperfecto en el acueducto. El/a secretario/a certifica las resoluciones y redacta las actas de sesiones. El/a administrador de aguas percibe un sueldo fijado por el directorio, es una especie de “operador comunitario” encargado de administrar el servicio de agua a la comunidad, tiene que velar por que el agua tenga uso eficiente y justo destino, además de elaborar el padrón de usuarios. Las comisiones de riego y drenaje que se formen deben señalar sus objetivos y actuar conforme a la Ley (Reglamento a la Ley de Aguas).

organización en torno al uso del agua representan un diagnóstico de la toma de decisiones dentro de Cusubamba, porque

Se requiere de un funcionamiento democrático, que implica decisiones colectivas, acceso común, información compartida, deberes y derechos en función del interés social [...]. La condición de “ser parte”, de “trabajar y luchar juntos”, de “estar integrados solidariamente” es la real participación; sin estar incorporado o estando ajeno a las decisiones no sería posible (Chiriboga 2008, 47; 71).

En calidad de comuneras, las mujeres participan de las juntas de regantes, mencionan que el cuidado del agua les ha obligado a involucrarse para responder al número de mingas que la asamblea ha acordado y que exige que se cumplan. Un gran número de mujeres integra las directivas de las juntas de regantes; son tesoreras, secretarías, síndicas o forman parte de las comisiones, pero son pocas las que se desempeñan como presidentas. ¿Por qué? El siguiente testimonio ofrece algunos elementos.

Sí, claro, hay mujeres como vocales porque no quieren aceptar en los cargos principales, porque dicen no, nosotros no podemos, no nos hacen caso la gente, bueno, ponen esas justificaciones. Pero bueno, sí aceptan en las voca-lías, que sirven para comunicar para sesiones, para mingas o para cualquier cosita que se presenta urgente. Las mujeres dicen que no quieren las presi-dencias porque para ser presidente se tiene necesario que conocer todos los reglamentos y la Ley de Aguas para poder desempeñar o en caso de alguna multa decir por tal artículo se les multa o en líos hay que tener la ley en la mano. Desde el comienzo había unos mayorcitos que eran presidentes [los] primeros que andaban porque eran también los más conocedores del terreno para abrir los canales, usted sabe que es laderoso y en la noche se nos pasa llevando todito [...]. Ser presidente es de mucha importancia porque tiene que estar siempre andando en instituciones para conseguir obras en benefi-cio del canal, por eso se escoge a personas que son entusiastas en apoyar y que puedan viajar a las oficinas de Latacunga y a veces a Quito para eso de las concesiones [...]. Usted sabe que organizamos turnos para regar, el que está de turno es el comisionado del barrio, es el vocal del barrio. Ellos tienen que vigilar y entregar el turno para que de ahí coja el otro y otro sucesiva-

mente, hasta que termine el turno del barrio. Cuando instalamos los turnos siguen el día y la noche, no cortamos nada. Hay mujeres que también hacen esa vigilancia, solo es cuestión de estar viendo y observando que no peleen entre los usuarios porque se pelean un poco cuando no les llega suficiente. Entonces intervenimos los presidentes para que no peleen, les hacemos ver que no es preciso pelear. No ha habido conflictos grandes por el agua, pero hay un poco de egoísmo de las comunidades donde están los ojos de agua y nosotros no podemos dejar que nos quiten. Hemos llegado a acuerdo, cómo no, por eso las mujeres no se ponen como presidente porque usted sabe que hay que pelear para no dejarse dominar.⁵⁰

El testimonio presentado ofrece algunos elementos que se requieren para estar al frente de las decisiones que involucran el manejo y la gestión del agua: a) es necesario conocer la Ley de Aguas, los estatutos de la junta y los acuerdos a los que se ha llegado en las asambleas, para hacer respetar y defender los intereses de los regantes; b) saber hablar y exponer los intereses frente a gente más poderosa; c) disponer de contactos para vincularse con la burocracia estatal o con los agentes de los proyectos o las ONG; d) mediar en los conflictos –a veces violentos– para llegar a acuerdos entre comunidades; e) poder adentrarse en territorios alejados donde se encuentran los sitios de captación de agua y por donde corren los canales; f) tener un grado de capacitación y conocimiento técnico sobre el estado de la infraestructura; g) disponer de tiempo y compromiso para responder a las exigencias de la organización, entre otros aspectos. Es decir, esa dirigencia demanda una serie de disposiciones, movilidad, tiempo y capacidades que están mayormente al alcance de los hombres.

El estudio de Alexandra Martínez Flores (2005) *Relaciones de género y agencia de las mujeres en el riego* ha evidenciado dichos requerimientos y propone cambiar el ángulo de la mirada para explicar el funcionamiento de los espacios públicos, como son las juntas de agua, a partir de cómo se van constituyendo las subjetividades de hombres y mujeres en la vida ordinaria. Sostiene que la negativa de las mujeres a participar en la presidencia de las

⁵⁰ Entrevista al vicepresidente del canal de riego Francisco de León del centro de Cusubamba, 26 de mayo de 2013.

juntas de regantes y la reticencia de los hombres a que ellas ocupen estos cargos, emerge desde otro espacio de dominación: la familia. Surge a partir del aprendizaje desigual del riego, toda vez que son los hombres adultos, generalmente los padres, quienes, como representantes de un orden, se encargan de transmitir los conocimientos sobre el riego en particular a los hijos varones y en menor medida a las hijas, de tal forma que van poco a poco transformándolos en participantes de primera y segunda categoría. En este proceso de aprendizaje desigual se van incorporando actitudes e inscribiendo prácticas que se deben a esquemas que regulan el significado de ser hombre y mujer. Es decir, las aptitudes y conocimientos para trabajar en las juntas de agua son incorporados de manera paulatina y responden a esquemas de género. No solamente se incorporan destrezas y conocimientos, sino que con ellos se aprende a actuar el género (Martínez Flores 2005).

Si bien es fundamental plantear explicaciones desde la subjetividad y la familia, como lo hace la autora citada, no se puede prescindir de aquellas que tomen en cuenta también los significados de género dominantes asociados con el desempeño de hombres y mujeres en el espacio público.⁵¹ Para ser presidente de una junta de agua se debe hacer trámites, relacionarse con otras instituciones, caminar en la noche, enfrentar conflictos, tener conocimientos técnicos, etc., es decir, poseer una serie de disposiciones que se niegan a las mujeres en virtud de su atribución de género, que las coloca en el espacio doméstico como lugar “natural” de su desempeño. Esta situación revela que su acceso al mundo público implica desestabilizar todo un orden genérico establecido.

De las conversaciones con varias mujeres miembros de la Asociación Nuevo Amanecer, respecto a por qué pocas mujeres se desempeñan como presidentas de las juntas de agua, uno de los obstáculos mencionados tiene que ver con el tiempo requerido, asunto que lo relacionaron con la distribución de su propio tiempo para atender todas las responsabilidades sin perjuicio de ninguna de ellas.

En el capítulo anterior se describieron las diferencias en el uso del tiempo entre hombres y mujeres, el amplio abanico de actividades no remune-

⁵¹ A través del estudio de cómo opera la división sexual del trabajo en la labor parlamentaria, he reflexionado en torno a las diferencias de género en el desempeño público de las mujeres (Mosquera 2006).

radas que realizan las mujeres y la existencia de dobles y triples jornadas a las que están sometidas. Las mujeres logran responder al incremento de trabajo –doméstico, agrícola y de gestión comunitaria– a costa de una autoexplotación de su fuerza de trabajo, que se intensifica en ausencia de los hombres debido a la migración.

Sin embargo, en Cusubamba se observa un fenómeno análogo a lo constatado por Hamilton (1998) para el caso de Chanchaló en el cantón Salcedo, según el cual la división del trabajo es fluida en la práctica, puesto que ningún campo de labor es exclusivamente femenino o masculino. Hombres y mujeres realizan las actividades agropecuarias y a menudo los hombres comparten las responsabilidades de preparación de alimentos para sus familias, es decir que “quien sea que esté más inmediatamente disponible, realizará cualquier tarea doméstica que necesite ser hecha” (Hamilton 1998, 164). No obstante, las mujeres entrevistadas reconocen que son las responsables directas del cuidado de la casa y, si no lo hacen por dedicarse a las actividades que demanda la organización, son objeto de reclamo por la ausencia o, en casos extremos, enfrentan violencia por parte de la pareja:

Quando uno está entrando a la organización ya toca medir el tiempo para ir. Si de repente me voy sin dejar la comida, mi marido que trabaja por acá nomás él ya viene, pela papas, pone la olla y ya está colaborando, cocina, todo hace. A veces cuando tengo que lavar bastante, ambos lavamos la ropa. Pero a veces –aunque yo levanto bien temprano a las cuatro de la mañana– no alcanzo a ir porque tengo mis animales, a veces me toca la minga ese mismo día... como dice para hacer cargo total de la responsabilidad como directiva hay que tener tiempo porque lleva andar en las oficinas a gestionar [...] y uno también toca atender a nuestros maridos para que no haya celos, maltrato, nada, pero yo sí apersono cuando toca los turnos del agua.⁵²

Otro de los obstáculos tiene que ver con lo que, retomando a Bourdieu (1997), se podría llamar la falta de circulación en las corrientes de capital social por parte de las mujeres. Para Bourdieu, los agentes o grupos se distribuyen en el espacio social según el volumen global y el peso relativo del

⁵² Entrevista a miembro de la organización de mujeres de la comunidad Compañía Chica, 18 de abril de 2012.

capital que poseen en sus diferentes especies. A cada clase de posesión le corresponde una clase de *habitus*, esto es, un estilo de vida o un conjunto unitario de elección de personas, bienes y prácticas. El capital social se refiere a los recursos que una persona puede movilizar a través de sus amigos, allegados o relaciones más lejanas; estos incluyen no solamente bienes materiales o financieros, sino también informaciones, contactos influyentes, protección, etc. Para el caso que estamos analizando, se considera que a las mujeres les hace falta “roce político”, mientras que a los hombres la gestión les es más fácil porque tienen más amistades, entre hombres ya conocen quiénes son los alcaldes, los jefes de la agencia, pues son quienes generalmente se movilizan a pagar las concesiones de agua.

Se puede observar que la amplitud de las redes de contacto y, por ende, la intensidad en la participación de las mujeres, depende en gran medida de la pertenencia a los *ayllus*.⁵³ Aquellas mujeres que cuentan con amplias redes de parentesco en diferentes zonas de Cotopaxi y que tienen que salir, hablar, vincularse, conocer a otras, han logrado por medio de esa experiencia vital de movilidad un mayor grado de involucramiento en las decisiones comunitarias, frente a mujeres que tienen relaciones restringidas y muy localizadas. Aquellas que provienen de familias pequeñas han sustituido esos lazos a través de parentescos rituales, mediante una gran cantidad de ahijados. Para otras, su liderazgo viene asociado a la cantidad de tierra que posee la familia y que se pudo invertir en la educación de las hijas, de manera que la educación formal les ofrece otro tipo de oportunidades y capacidades para participar. Este tipo de relaciones se verán en el capítulo dedicado a trazar las biografías de dos mujeres indígenas de Cotopaxi que disponen de altas cuotas de poder en la localidad y que, desde distintos procesos y espacios de actuación, han ido alterando un orden de género dominante al interior de las estructuras de poder indígena.

En síntesis, poder e influencia en la toma de decisiones van ligados a redes de contactos, a capacitación y competencias, a liberar tiempo para el desempeño en la esfera pública, entre otros factores de los que muchas mujeres no disponen debido a la asignación de género, lo que explica su ubicación en

⁵³ Se utiliza el término *ayllu* para designar al grupo de “parientes” ligados por lazos de ayuda mutua e intercambios físicos y simbólicos (Ospina et al. 2006, 39).

espacios secundarios o niveles intermedios de decisión. Sin embargo, es preciso entender que no se trata de establecer una dicotomía entre mujeres carentes de poder versus hombres con poder, pues la realidad es más compleja.

La literatura feminista ha señalado que no son solo las diferencias de posición social y étnicas, sino también las diferencias de género las que otorgan a algunas personas más poder, recursos y autoridad. Una forma de paliar estas asimetrías es mediante la inclusión de los grupos desfavorecidos, como las mujeres, en la toma de decisiones. El caso analizado ofrece evidencias de que aun a nivel de la comunidad andina, donde existe intensidad en la participación, se dejan las decisiones en manos de las élites políticas masculinas, por lo cual no existe una igualdad de influencia de las mujeres en las decisiones comunitarias.

Anne Phillips (1996b) advierte que mientras subsista un orden de género dominante establecido en la sociedad, la democracia participativa estará limitada. Para transformar esta situación propone igualdad en la distribución de responsabilidades y de tiempo como una condición clave. La división sexual del trabajo en la comunidad andina se relaciona no solamente con las tareas de cuidado que recaen directamente sobre las mujeres, sino también con factores estructurales como la explotación de las economías campesinas por el capitalismo y la precariedad del trabajo de hombres y mujeres que empuja a la migración. Es importante atender a la organización de la vida privada, reconocer las cargas adicionales que la participación implica en el tiempo y el trabajo de las mujeres indígenas, si se quiere garantizar la igualdad de oportunidades a la participación entre los sexos. Como afirma la autora citada, “importa la igualación del tiempo, importan los efectos acumulativos de la igualdad en el hogar en la participación política externa” (Phillips 1996b, 103).

Las agendas de las mujeres

Para conocer cuáles han sido las preocupaciones de las mujeres campesinas e indígenas organizadas, y si han movilizad temas relativos a la equidad de género, revisé las actas de la Asociación de Mujeres de Cusubamba. Estos

testimonios permitieron bosquejar sus agendas en la parroquia. En general, observé que las demandas han sido amplias y han surgido conjuntamente con la reclamación étnico-política de reconocimiento de sus derechos como pueblos.

Sin embargo, existen también especificidades, puesto que las mujeres han priorizado constantemente temas sociales relativos a la educación, la atención sanitaria, la búsqueda de recursos para mejorar las áreas de cuidado materno-infantil y la reducción de la mortalidad infantil, en contraste con las preocupaciones tradicionalmente masculinas orientadas a electricidad, infraestructura y vialidad. Han decidido, además, promover la medicina tradicional, que valoriza los conocimientos ancestrales que las mujeres utilizaban de modo informal pero que ahora funciona junto a los servicios estatales de medicina occidental, a través del apoyo a las prácticas de parteras y curanderas (*yachaks*), quienes mantienen un área de medicina ancestral en el subcentro de salud de Cusubamba. Los estrechos vínculos entre las mujeres indígenas y la naturaleza (*Pachamama*) las han inclinado hacia temas de cuidado del medio ambiente y la recuperación del bosque nativo en los páramos para garantizar el abastecimiento de agua, problemática que mantiene movilizada a la población en general. Un área de interés para las mujeres ha sido el desarrollo de sus capacidades productivas, lo cual se concreta en el trabajo relacionado con la seguridad alimentaria y en la promoción de ferias agroecológicas siguiendo modalidades alternativas de mercado.

Interesa destacar que la búsqueda de beneficios materiales ha implicado también el desarrollo de factores subjetivos, en términos de potenciación de las capacidades y habilidades para la gestión pública de las mujeres. Ha permitido además –aunque de manera lenta y con resistencias– generar procesos de reflexión y cuestionamiento acerca de las condiciones asimétricas en que se desarrolla la participación de las mujeres dentro de las organizaciones comunitarias mixtas. La violencia intrafamiliar ha sido un elemento crítico a partir del cual las mujeres cuestionan los arreglos de género al interior de la familia campesina y, a nivel más amplio, sobre la situación de subordinación de las mujeres frente a un orden masculino dominante en que se organiza la vida comunitaria. El siguiente testimonio

refleja lo que desde el punto de vista de las asociadas ha aportado su participación en la organización de mujeres.

Nosotras sentimos que nuestros derechos es lo más. Hemos logrado ya ser, ya participar como los hombres, ya tenemos derecho a participar en cualquier sesión, buscar proyectos como los hombres mismos y también ya no ser marginado de los hombres, porque antes pegaban, maltrataban. Ahora ya no hay eso, ya nosotras también sabemos que si maltratan, que si pegan, ya tenemos que ir a las Comisarías, por qué vamos a tener que estar chupando, hay defensa de las mujeres. Y antes no sabíamos nada, como dice, hablado, pegado también andábamos. Ahora ya no pueden. Eso hemos logrado derecho de nosotras, respeto de las parejas. Es que ya de nuestro corazón mismo ya hay la fortaleza de estar participando, ya otras compañeras también –como dice– tienen gusto de estar participando. Ellas ya tienen alegría de estar unidas, de estar conversando, qué debemos hacer, o sea que ya tenemos una libertad siquiera de estar un rato conversando entre las compañeras, dando una alegría entre nosotras mismas.⁵⁴

En síntesis, se puede observar que las agendas de las mujeres organizadas de Cusubamba, durante las dos últimas décadas, han priorizado elementos ligados a la producción y a los ámbitos sociales para dar respuesta a las condiciones materiales de pobreza en que se desenvuelven las comunidades. El tema de violencia intrafamiliar es el de mayor arraigo entre las mujeres indígenas y las agencias de desarrollo, así como los derechos a la participación y al liderazgo que producen cuestionamientos a los arreglos de poder centrados en un orden masculino.

La Asociación de Mujeres Nuevo Amanecer de Cusubamba fue invitada a formar parte de la naciente Red de Mujeres de Cotopaxi, la misma que se adscribe a la Red Regional de Mujeres que igualmente se encontraba en proceso de construcción. La participación en estos espacios constituye una oportunidad para las mujeres indígenas de Cusubamba de establecer puentes con el movimiento de mujeres de nivel provincial

⁵⁴ Entrevista a la presidenta de la Asociación de Mujeres Nuevo Amanecer, Cusubamba, 24 de febrero de 2012.

y regional, así como para ampliar sus agendas mediante la incorporación de nuevos temas para la incidencia política.

La Red Regional de Mujeres está integrada por mujeres políticas de la zona centro del país –Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar y Pastaza–; se constituye durante el año 2009 por iniciativa de las viceprefectas de Chimborazo, Cotopaxi y Napo. Su objetivo es

construir de manera reflexiva y participativa una hoja de ruta regional y un soporte organizativo que permita a las mujeres de esta región, incidir políticamente en los actuales procesos de descentralización y gestión territorial y con más contundencia en los temas que les preocupa.⁵⁵

Paralelamente, en Cotopaxi se avanzó en la construcción de un movimiento provincial de mujeres, para lo cual se contactó a organizaciones y grupos de mujeres urbanas y rurales de la provincia, quienes se reunieron en una convención preparatoria para un intercambio de experiencias que permita “incorporar una agenda común de equidad de género e interculturalidad, que incidan en las políticas públicas; respaldar las actividades y gestión política de las mujeres en sus respectivos ámbitos”.⁵⁶

Aunque la convocatoria de la Red Provincial fue amplia, en medio de muchas dificultades, esta arrancó con la participación de un número pequeño de mujeres dirigentes de organizaciones de base de las parroquias Mulaló y Cusubamba (cantón Salcedo), La Victoria y Zumbahua (cantón Pujilí), Chugchilán (cantón Sigchos), La Maná (cantón La Maná), cuyas delegadas formaron parte del directorio.⁵⁷

La Red Provincial se dio a conocer públicamente a través de la “Marcha por la No Violencia” realizada el 25 de noviembre de 2011 en la ciudad de Latacunga, evento que contó con una masiva participación de mujeres indígenas provenientes de los distintos puntos de la provincia y que concitó una amplia cobertura mediática. En adelante el trabajo de la Red

⁵⁵ Acta “I Encuentro Regional de Mujeres Políticas. Ambato, 28 de octubre de 2009.

⁵⁶ Acta “II Encuentro Provincial de Mujeres Autoridades, Dirigentas y Lideresas. Fortalecimiento organizativo de la Red provincial de mujeres, conforme a la declaración de la Red Regional Centro Sur del país”. Latacunga, 19 de julio de 2011.

⁵⁷ Acta “Elección del Directorio de la Red Provincial de Mujeres de Cotopaxi”. Latacunga, 14 de octubre de 2011.

Provincial se concentró en realizar talleres en las comunidades, en función de actividades puntuales contempladas en el Plan Operativo Anual (POA) 2012. Tales actividades guardan relación con los cuatros ejes de intervención definidos a nivel regional:

- Violencia de género: mediante la socialización de las leyes que apoyan y difunden el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; talleres de capacitación sobre cómo realizar las denuncias en caso de violencia.
- Participación económica: mantenimiento de las ferias agroecológicas; búsqueda de mercados para los productos tradicionales; gestión de riego con las autoridades pertinentes; reforestación con plantas nativas y mano de obra comunitaria; asesoramiento y apoyo a las cajas de ahorro y crédito solidarias.
- Participación política: talleres para mejorar el desenvolvimiento de las mujeres en el ámbito público; fortalecimiento organizativo; cumplimiento de la Ley de Cuotas y promoción de candidaturas de mujeres.
- Política pública: buscar espacios en las instituciones públicas dentro de la elaboración de planes y presupuestos participativos, para que estos promuevan el desarrollo integral y se enfoquen en las necesidades y el bienestar de las mujeres, la comunidad y las familias.⁵⁸

Se han visto avances. Originalmente la red provincial contó con la participación de delegadas del área de intervención del Consorcio MCCH-CESA (Maquita Cusunichic Comercializando como Hermanos-Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas), fundación que impulsó la creación de la red junto con la viceprefectura de Cotopaxi. En el trayecto se sumaron otras ONG que trabajan en el territorio, como el FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio), Plan Internacional, Fundación Juvenil CROP, así como el SEIC (Sistema de Escuelas Indígenas de Cotopaxi) que se encarga de la secretaría y el Foro de la Mujer en Cotopaxi. Estas entidades se constituyeron en un Comité Interinstitucional de Apoyo a la Red provincial,

⁵⁸ II Encuentro Regional de Mujeres Mandatarias y Dirigentas de la zona central del Ecuador “Potencialidades y desafíos en la actual coyuntura”. Riobamba, 20 de mayo de 2011.

cuya función es “apoyar técnicamente para el cumplimiento de objetivos institucionales para este año”.⁵⁹

Mujeres diversas, tanto del área urbana como rural, dirigentes comunitarias así como autoridades políticas, indígenas y mestizas, reunidas en el II Encuentro Regional de Mujeres, el 20 de mayo de 2011, suscribieron la Declaración de Riobamba, un signo de los puentes entre la diversidad de mujeres para levantar acciones en conjunto sobre problemáticas comunes. A partir de reconocer la interculturalidad y la pluralidad de género, se planteó el desafío de “sintonizar una misma voz y construir una misma acción” frente a una coyuntura que requería “consensos horizontales con las mujeres y sus organizaciones a lo largo de la geografía ecuatoriana”. Se propuso exigir al Estado: aprobar la Ley de Igualdad; crear las Comisiones de Igualdad de Género en todos los niveles de gobiernos seccionales de conformidad con el COOTAD; acceso pleno de las mujeres a los recursos productivos, en especial tierra y agua; aplicar la Ley de Economía Popular y Solidaria; establecer normativas que promuevan el consumo de productos locales y sanos establecidos por el *Sumak Kawsay*; generar mayores espacios para ferias de seguridad y soberanía alimentaria; participación protagónica de las mujeres en los sistemas de justicia convencional e indígena, entre otros.⁶⁰

El proceso de constitución de redes de mujeres urbanas y rurales está abierto. En el poco tiempo que pude conocerlo a través del trabajo de campo, este atravesaba por tensiones que se reflejaban en acuerdos lentos y a veces paralizados. Tal situación sugiere –retomando la literatura feminista– que frente a la diversidad no se puede partir de la idea de que existe el “interés de las mujeres”. Como afirma Phillips (1996b), la identidad es algo que debe ser creado y recreado; los intereses comunes se crean en un proceso continuo de discusión, hay que construirlos políticamente, no están dados de antemano. De ahí que los terrenos públicos discursivos (Fraser 1995) constituyen los sitios más importantes donde se construyen y reconstruyen las identidades sociales. El caso analizado ofrece elementos que dejan en claro la importancia de la participación y el debate en las

⁵⁹ Acta “Conformación del Comité Técnico Interinstitucional de apoyo a la Red Provincial de Mujeres Mandatarias y Dirigentas” de Cotopaxi. Latacunga, 2 de febrero de 2012.

⁶⁰ Anexo 1.

arenas públicas como mecanismo a través del cual tender puentes entre el movimiento urbano de mujeres mestizas con las mujeres indígenas organizadas del área rural. Este no es un simple proceso de agregación, sino de construcción política que reconoce la diversidad como principio de acción. Sin tal concepto, se corre el riesgo de reproducir prácticas de colonialidad del poder entre las mujeres como lo denuncia el feminismo poscolonial.

Conclusión

A fin de considerar la participación política más allá de los ámbitos institucionales, se ha analizado la participación de las mujeres de Cusubamba en los espacios comunales, tanto al interior de sus propias organizaciones y las organizaciones mixtas, como la OSG y las juntas de regantes, que son las más representativas del tejido social en la parroquia. De este análisis se pueden extraer algunas conclusiones.

Al conocer la trayectoria de las organizaciones de mujeres en Cusubamba, se advierte una fuerte presencia de agentes externos que indirectamente influyen en las agendas de las mujeres, de tal manera que la organización aparece como una exigencia para garantizar la sostenibilidad de los proyectos; sin embargo, las mujeres lo resignifican como un recurso político reivindicativo. Es interesante resaltar la capacidad de agencia de las mujeres que elaboran sus propias respuestas a procesos impuestos desde afuera. Si bien son factores exógenos los que imponen las modalidades de su participación, en sus intersticios las mujeres han desarrollado procesos de reflexión propios y adquirido atisbos de una conciencia organizativa que reivindica derechos desde su condición de exclusión como grupo.

Al interior de las organizaciones mixtas, la participación de las mujeres es ambigua pues los amplios márgenes de agencia desplegados por ellas en términos de activismo social no se traducen en una presencia efectiva en la toma de decisiones. Son pocas las mujeres que han logrado escalar para ocupar puestos en la dirigencia de las organizaciones mixtas. Su participación, en mayor grado, se circunscribe a espacios intermedios como vocalías y secretarías; muy lentamente va trascendiendo a nivel externo, federativo

o de carácter nacional. En general, las mujeres indígenas aún no logran pasar de la participación social a la representación política. Las causas de este déficit son interpretadas por las dirigencias masculinas como carencias relativas a las propias mujeres y no como parte de los arreglos de género dominantes que están presentes en las estructuras de poder indígena.

El empoderamiento conseguido por las mujeres a través de sus propias organizaciones constituye una palanca importante para proyectarlas a espacios de representación y es el medio a través del cual se pueden colocar agendas de equidad en la comunidad.

Existen obstáculos estructurales y culturales para su plena participación. No obstante la porosa ausencia de linderos de género para los roles del trabajo agrícola y doméstico, son las mujeres quienes tienen la responsabilidad directa del cuidado de la casa, de la economía de subsistencia y la gestión comunitaria, actividades que no tienen una valoración –material ni simbólica– igual al trabajo que realizan sus pares masculinos. Las presiones de tiempo y la sobrecarga de trabajo que recae principalmente sobre las mujeres son obstáculos a su plena participación. Se participa, pero a costa de una autoexplotación o intensificación del trabajo que les permite cumplir con todas las tareas sin descuidar ninguna de ellas.

Si bien las mujeres indígenas no son un grupo absolutamente privado de poder y autoridad, el orden de género jerarquizado en el seno de las comunidades indígenas las coloca en situación de desventaja. Difícilmente acceden a los cargos de poder en la comunidad y hacia afuera; la movilidad de las mujeres se ve restringida por normas tradicionales; el analfabetismo y la falta de manejo del idioma español las conduce a una situación de inadecuación social y política que las silencia en público. La educación como horizonte “civilizatorio” es exigida más a mujeres que a hombres; las negociaciones interétnicas hacia afuera las ejercen fundamentalmente los hombres, quienes cuentan con mayores redes de contactos, prestigio y circulación por las corrientes del capital social. Disponer de recursos materiales y/o simbólicos otorga poder de negociación a las mujeres al interior de la familia y de la comunidad.

Si bien los cambios en la situación de las mujeres rurales son resultado de la conjunción de diversos factores, como el acceso a la educación o la

migración masculina, se puede afirmar que en buena parte son producto de la agencia de las mujeres. Es a través de la organización y de la puesta en común de problemáticas que las aquejan como mujeres como se generan procesos de reflexión y una conciencia creciente de derechos y equidad.

En la zona de estudio, las agendas de las mujeres indígenas priorizan los temas relacionados con el fortalecimiento de sus capacidades productivas y el acceso a recursos económicos a fin de contribuir con ingresos para el bienestar de la familia. Una preocupación común de hombres y mujeres es el cuidado del páramo y el uso apropiado del agua; la violencia de género es uno de los problemas que tienen mayor arraigo, así como la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad y la promoción de sus liderazgos. Los temas referentes a la sexualidad y al cuerpo son los menos visibles en la agenda. Iniciativas en torno a la conformación de redes a nivel provincial y regional hacen posible tender nexos entre las mujeres indígenas y el movimiento urbano de mujeres, pero es todavía un proceso germinal que camina lento y con tensiones, pues no se trata de una simple agregación, sino de discusión política sobre la diversidad de ellas y sus problemáticas específicas. Esta apertura contribuye a ampliar la agenda y resulta en un mecanismo mediante el cual exigir al Estado la aprobación y aplicación de leyes que están en el centro de la coyuntura, como la Ley de Igualdad, la de creación de los Consejos de Igualdad de Género, la Ley de Economía Popular y Solidaria, entre otras.

Una mirada al funcionamiento interno de las organizaciones de mujeres de Cusubamba permite caracterizarlas como entidades que surgen en espacios intermedios entre lo público y lo doméstico. Las necesidades que motivan su participación están más próximas a la vida cotidiana, a resolver problemas materiales que afectan las condiciones de vida propias y de su familia. Las mujeres desarrollan múltiples estrategias para hacer frente a la pobreza y conseguir recursos para llevar a sus hogares, la organización en el grupo de mujeres es una de ellas. Es precisamente a partir del rol de madres que surgen las formas más generalizadas de participar en los asuntos de la comunidad.

La organización de mujeres es un espacio de encuentro donde hablar y discutir acerca de sus problemas, sirve para que ellas se relacionen unas

con otras y configuren redes de cooperación. A través de esta experiencia adquieren destrezas y habilidades para la gestión pública, que las lleva a percibirse a sí mismas como más capacitadas que antes. Los logros conseguidos gracias a su participación no son solo materiales, sino también simbólicos y subjetivos. Estos han contribuido a la valoración social del aporte de las mujeres en la parroquia. En general, la organización representa una posibilidad para las mujeres de traspasar el espacio doméstico y acceder a espacios públicos, lugares desde donde se tejen relaciones hacia el exterior con lo político institucional.

Capítulo 5

Participación institucional de las mujeres en Cotopaxi: una visión sincrónica

Este capítulo se centra en la provincia de Cotopaxi y el siguiente en la parroquia Cusubamba. A través de la experiencia de las mujeres en dichos espacios, exploro el carácter de la relación que establece la sociedad civil con el Estado y la forma en que aquellos dispositivos participativos se construyen o no como mecanismos de legitimación de la presencia del Estado a nivel local. Para ello me sirvo del análisis del proceso de planificación participativa, realizado para la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2011. Mi propósito es indagar cómo los procesos histórico-políticos asentados en relaciones de poder, que han configurado el espacio social de Cotopaxi, se expresan en dispositivos de participación normados por la Constitución de 2008. En consecuencia importa más el cómo que los resultados. ¿Qué sujetos presuponen estos dispositivos? ¿Son sujetos autónomos los que participan? ¿Se puede hablar de procesos de ciudadanía o predominan intereses comunales y/o gremiales, o son un híbrido de los dos? Si se trata de sujetos cruzados por desigualdades, ¿son tomados en cuenta por estos dispositivos los marcadores de desigualdad en función del género, la condición étnica y de clase? Estas inquietudes constituyen el foco de atención en este nivel de análisis.

Para este propósito, abordo el territorio como un espacio de poder. En este sentido, recupero el concepto de campo como “estructura de posiciones diferenciadas”, donde “la distribución de las diferentes especies de capital [político, social, económico, simbólico], que asimismo son armas, ordena las representaciones de este espacio y las tomas de posición

en las luchas para conservarlo o transformarlo” (Bourdieu 1997). Dicho concepto permitió comprender la trama de actores, recursos, intereses e identidades diferentes que se despliegan en la vida política de la provincia, dentro de la cual las mujeres ocupan una posición influyente en el proceso de planificación.

La metáfora del campo como un espacio de juego puede ser útil para analizar las asambleas de planificación participativa llevadas a cabo en Cotopaxi, en la forma cómo Bourdieu la utiliza: con objetivos propios a ser logrados, con jugadores compitiendo entre sí y empeñados en diferentes estrategias según su dotación de cartas y su capacidad de apuesta (capital), pero al mismo tiempo interesados en jugar porque “creen” en el juego y reconocen que “vale la pena jugar”. Es decir, “un campo es un espacio de juego que solo existe en cuanto tal en la medida en que existan también jugadores que entren en él, que crean en las recompensas que ofrece y que las busquen activamente” (Bourdieu s/f., en línea).

Bajo estas consideraciones, organicé la reflexión de este capítulo en tres partes. La primera tiene una visión más de conjunto, que inicia analizando la normativa prevista por el Estado en torno a la planificación participativa del desarrollo y ordenamiento territorial como competencia exclusiva de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). El objetivo es mostrar cuál es la concepción del Estado acerca de la participación como elemento de democratización y las razones por las que se considera necesaria. En la segunda parte documenté las dinámicas de planificación participativa llevadas a cabo por el GAD Provincial de Cotopaxi, que constituye el referente de la planificación en la provincia. En un tercer momento, realicé un análisis de género sobre este dispositivo participativo.

En la exposición de estos elementos privilegié los testimonios que me ofrecieron los actores y actoras involucrados, combinándolos con la revisión de fuentes bibliográficas y documentales. Obtuve la información por medio de entrevistas realizadas a hombres y mujeres que participaron en las asambleas convocadas para la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2011. También representaron importantes insumos las notas tomadas en las reuniones y talleres de planificación, la revisión de actas y registros de asistencia a las asambleas de planificación y los

documentos elaborados por el equipo técnico. Además, la observación participante representó una rica fuente de contenido no menos importante.

Es importante señalar que en Cotopaxi el proceso transcurrió en el contexto de un conflicto político y de crisis en torno a la destitución del prefecto, lo que influyó en el rumbo de la planificación participativa y su fracaso en cuanto a establecer un trabajo de coordinación entre niveles de gobierno.

“Trazando la cancha”

En el marco de la reforma política plasmada en la Constitución de 2008, se asignó al Estado ecuatoriano la responsabilidad de promover formas de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno para la planificación del territorio. Con este fin se estableció la estructura participativa –consejos de planificación y de participación ciudadana– para la formulación del Plan del Buen Vivir, con lo cual se garantizó a la ciudadanía el derecho a participar en todas las fases y espacios de planificación (Constitución 2008, Art. 100). Para cumplir el mandato constitucional se expide un conjunto de leyes conexas¹ y se crea el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa,² como iniciativas para construir un nuevo modelo de Estado orientado a fortalecer al Gobierno central y a los GAD en búsqueda de una articulación de modelos territoriales de desarrollo (Senplades 2010).

Si bien la normativa estableció un compromiso con la implementación de políticas públicas orientadas a la igualdad y la redistribución, y buscó empoderar a los actores locales, desde mi punto de vista lo hizo determinando y unificando a nivel nacional y “desde arriba” los mecanismos para conseguir dicho objetivo. De esta manera se impulsó la creación de mecanismos homogéneos de participación ciudadana para todos los GAD del

1 Leyes como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), Código Orgánico de Planificación e Inversión Pública, Ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley de Gestión de Suelo, Hábitat y Vivienda, entre otras.

2 El diseño de estrategias a aplicarse conjuntamente por parte de los actores de la planificación, así como el desarrollo de las capacidades de sus operadores da lugar a la conformación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, encargado de homologar las líneas de acción con miras a fortalecer el rol de rectoría del Estado en relación a la planificación y la política pública (Senplades 2010, 12; 25).

país, al tiempo que se estandarizó la metodología de planificación (Senplades 2011). Es decir, desde el Estado se dispuso una compleja arquitectura participativa, en el sentido de diseñar un modelo común de instituciones participativas “que permita garantizar su mayor desempeño democrático”, situación que, sin embargo, puede desembocar en la “captura por la lógica burocrática” de los mecanismos de participación ciudadana.

Al respecto, Pachano (2010) examina el problema que se puede presentar cuando se busca institucionalizar la participación en el nivel estatal. Refiriéndose a las disposiciones constitucionales que convierten a la participación en una función del Estado, advierte que pueden limitar la democracia, más que profundizarla. Desde su punto de vista, al convertir a la participación en un atributo estatal se limitan de hecho las posibilidades de reconocerla como acción libre y espontánea de la sociedad.

El riesgo que se presenta en estos casos es que la sociedad termine por integrarse a la estructura administrativa estatal y en esa medida pierda la capacidad de control sobre las autoridades. De hecho, al integrarse a esas instancias abandona su espacio propio y pasa a formar parte de la misma instancia a la que debe vigilar. En términos generales, la sociedad se integra al Estado, con lo que su autonomía y su capacidad de incidencia se ven generalmente disminuidas y se tiende a perder el efecto que se busca conseguir (que es precisamente el control del Estado por parte de la sociedad) [...]. Adicionalmente, una situación de esta naturaleza abre las puertas para que se produzca la cooptación de las organizaciones sociales y en general de las personas que actúan en esos campos, por parte de las autoridades y de los políticos. Los recursos estatales (en términos económicos, pero también de cargos y de definición de medidas) pueden ser instrumentos que induzcan a los dirigentes sociales a adoptar actitudes reñidas con los objetivos de su presencia en esos niveles. Pero, sobre todo, esta modalidad puede conducir –y generalmente es así– a la tergiversación del papel de la participación social como elemento de control y observación de la política. Es probable, incluso, que al institucionalizar unas formas de participación (que se convierten en entidades estatales), se cierre la posibilidad de que la sociedad se exprese por medio de otras formas que se encuentren fuera de esa institucionalidad (Pachano 2010, 16-17).

En la misma línea, Coelho, Mendonça Cunha y Pérez Flores (2010), consideran que bajo un esquema estatal la nueva institucionalidad participativa y los mecanismos de cogestión implementados se asemejan más al modelo en que las masas siguen las orientaciones producidas por una dirección política centralizada, pero tienen una influencia limitada en el diseño y control de las políticas públicas. Llamam la atención sobre la posibilidad de que la dinámica de la participación termine por encuadrarse en una “colaboración pragmática”.

En ese marco, es el aparato del Estado el principal patrocinador de las formas organizativas de los ciudadanos a medida que tiene el papel social y político más relevante. La participación es conducida por las autoridades estatales, que acaban volviéndose el centro de todo el proceso participativo. Así, a la sociedad civil solo le queda el papel más limitado de identificar necesidades para que sean atendidas por la esfera gubernamental en subordinación a objetivos trazados por la dirección estatal (Chaguaceda 2008 citado por Coelho, Mendonça Cunha y Pérez Flores 2010, 75).

Voces desde el Estado matizan estas afirmaciones, señalando que el objetivo apunta a “recuperar el Estado para la sociedad”, a través de formalizar canales de interlocución Estado-sociedad civil, sin que esto implique agotar todas las modalidades de expresión participativa. Se advierte que lo importante no son los mecanismos, sino el fondo de la propuesta, que consiste en la influencia real de la sociedad civil sobre la sociedad política:

Si el Estado hace una convocatoria para discutir un tema o una política pública, no quiere decir que eso agote la participación. La participación siempre está en la sociedad y es la sociedad la que debe ir generando sus propios procesos, autónomos del Estado. Pero sí creo que el Estado tiene la obligación de generar participación, algunos de esos procesos se irán hacia el Estado, otros no, unos hacia la misma sociedad porque ahí está la autonomía de los propios movimientos sociales y eso es importante en términos de lo que constituiría el poder popular [...]. Sin embargo, eso se ha debilitado actualmente en el Ecuador, como que le estamos dejando mucho esa responsabilidad al Estado. Hay que recuperar el Estado, pero

la sociedad tiene que ser tan fuerte como el Estado para poder interlocutar y exigir.³

Además, se establecen diferencias, pues detrás de la invocación a la participación ciudadana pueden estar distintos propósitos:

Están aquellas visiones minimalistas que entienden la democracia participativa como una contribución básicamente de algunos sectores de la ciudadanía a la realización de algunas obras públicas. Otra perspectiva más instrumental de la participación ciudadana la entiende como un mecanismo más amplio de discusión, pero las decisiones siguen concentradas. Una tercera perspectiva plantea que la democracia participativa no sustituye nunca a la representación, pero sí cobra importancia en la posibilidad de democratizar la representación en el sentido de otorgar capacidad decisional a la sociedad civil en los asuntos de interés público. Esta última visión es la que se incorpora en la Constitución Política del Ecuador 2008, aprobada en Montecristi. Es claro que la participación no es una panacea, ya que pueden darse diversas respuestas: mecanismos más clientelares o mecanismos más concertados de decisión. El reto es lograr que la participación democrática se haga realidad, lo cual implica tener una sociedad movilizadora permanentemente.⁴

Son distintos puntos de vista, de orígenes también diversos, unos que provienen de la academia y otros de un discurso desde el Estado, que aportan elementos importantes a ser confrontados a la luz de un caso empírico como el de la organización de mujeres de Cusabamba. Es importante, sin embargo, destacar que después de un largo período en el cual prácticamente se abandonó la planificación nacional en el contexto de “reducción del Estado” por el programa neoliberal, se le vuelve a otorgar centralidad ya que se reconoce que hay áreas en las cuales la presencia del Estado continúa como un terreno crucial de regulación, siendo el campo de la planificación

³ Entrevista a Ana María Larrea, Subsecretaria Nacional de Planificación para el Buen Vivir de la Senplades, Quito, 14 de marzo de 2012.

⁴ Entrevista al presidente de la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, Quito, 23 de febrero de 2012.

nacional del desarrollo una de ellas. De esta manera, se restituye al Estado el deber de planificar el desarrollo nacional, pero esta vez no como competencia exclusiva de cuerpos técnicos sino con la inclusión de las personas interesadas. Tal situación marca un cambio importante a tener en cuenta, pues contribuye a transformar los comportamientos discrecionales de planificación “casa adentro” y estimula una creciente conciencia de involucramiento ciudadano.

Avritzer (2010) advierte que el diseño de instituciones participativas, por sí solo, no tiene potencial de generar democratización si no está articulado a factores contextuales tales como la densidad organizativa de la sociedad civil, la voluntad política de implementar esos arreglos y, en general, a los envites del juego político. Sin embargo, es útil conocer cómo están concebidos los principales elementos del diseño porque dan cuenta de los mecanismos para su formalización, los actores involucrados y el alcance de la participación ciudadana. Para ello se toma la propuesta de Fung y Wright (2003), quienes identifican tres variables del diseño que desde su punto de vista son especialmente relevantes: a) quién participa; b) cómo son tomadas las decisiones; y, c) cómo estas decisiones se vinculan a las políticas públicas.

En primer lugar, según la normativa vigente los sujetos habilitados a participar serán actores de diferente naturaleza que pueden expresarse de manera individual o colectiva, incluso se sugiere una lista de quienes serían los convocados a participar.⁵ Esto supone:

La incorporación dentro de lo participativo de enfoques de igualdad tales como el enfoque intercultural, asegurando la inclusión de los pueblos y nacionalidades presentes en los territorios donde se planifica, el generacional con la inclusión de los y las jóvenes, el de género con la inclusión de las mujeres, el enfoque de las minorías sexuales, discapacitados/as y personas en situación de movilidad humana. Estos enfoques de igualdad, tomados

⁵ “a) Ciudadanos sin pertenencia organizativa; b) Organizaciones sociales de diferente tipo y naturaleza que estén institucionalizadas o no; c) Cámaras de comerciantes, profesionales, empresarios de diferentes ramas, y gremios por ramas de actividad; d) Universidades públicas y privadas e instituciones educativas; e) Representantes del régimen dependiente (ministerios); f) Autoridades electas; Consejo Cantonal de Protección de Derechos, en el caso del gobierno cantonal” (Senplades 2011, 15).

como un conjunto de derechos y expresión de la diversidad ciudadana son imprescindibles para encarar un proceso genuino de planificación participativa (Senplades 2011, 8).

En relación con el segundo aspecto, sobre cómo son tomadas las decisiones, la normativa establece el formato de asamblea para que, mediante la deliberación abierta de todos los ciudadanos y ciudadanas, se intervenga sobre el conjunto de temas y fases que implica la planificación (diagnóstico, ejecución, monitoreo). Esto evitaría la discriminación por filiación política, religión, sexo, edad, etnia u otra característica. Formalmente, entonces, no existe ningún mecanismo de exclusión para la formulación de la opinión pública y la producción de decisiones.

En cuanto a la tercera variable del diseño, relativa a cómo las decisiones se vinculan a las políticas públicas, la normativa reconoce un amplio margen de incidencia de la ciudadanía en su formulación, asignación de presupuestos, ejecución y control en el territorio. Se faculta además a la asamblea a “realizar una rendición de cuentas de doble vía, entre el GAD y la ciudadanía, con base en lo actuado y en relación con lo planificado” (Senplades 2011, 17). En otro documento se señala que es la ciudadanía

La que está encargada de elaborar las líneas estratégicas de las políticas públicas, mejorar la calidad de la inversión pública, definir agendas de desarrollo, elaborar presupuestos participativos y propiciar procesos de rendición de cuentas, según las disposiciones de la Ley de Participación (Senplades 2010, 24).

Otros elementos del diseño se refieren a un ideal de complementariedad entre participación y representación mediante un “trabajo de armonización” entre actores sociales, políticos e institucionales; entre el saber experto y la recuperación de saberes populares; y, entre políticas públicas nacionales y territoriales. Sobre este último aspecto se establece que la transferencia de recursos desde el Gobierno central a los GAD está relacionada con el cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo (Senplades 2010, 18).

Si se combinan las características del diseño mencionadas, tenemos que se trata de un mecanismo participativo altamente institucionalizado, regu-

lado por normas nacionales; abierto y voluntario; deliberativo con poder de decisión; de interlocución sociedad civil-Estado; de integración entre políticas públicas nacionales y sectoriales; así como de armonización entre el saber técnico y el popular. Estamos, entonces, ante un conjunto articulado de principios, procesos y actores, destinado a planificar el desarrollo de manera participativa. El marco normativo está creado, sin embargo, se requiere analizar su concreción en la práctica.

Arranque del proceso de planificación participativa en la provincia

Con la Asamblea Provincial, llevada a cabo el 22 de febrero de 2011 en la ciudad de Latacunga, presidida por el prefecto de Cotopaxi conjuntamente con la Subsecretaría Regional 3 de Senplades, y a la que asisten las autoridades de los tres niveles de gobierno con sus respectivos equipos técnicos de planificación, se inaugura el proceso de planificación participativa para la elaboración en la provincia del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). El evento, que contó con una amplia cobertura mediática, tuvo como objetivos conformar el Comité Técnico Provincial de Planificación, integrado por representantes de los distintos niveles de gobierno, y definir la agenda de trabajo, tiempos y periodicidad de las reuniones itinerantes; es decir, trazar una hoja de ruta provincial a partir de la cual realizar el trabajo de planificación participativa.

En el discurso de inauguración, el prefecto provincial César Umajinga reivindicó las prácticas participativas como propias de su cultura ancestral y de las dinámicas organizativas de su pueblo.

Esto no es cosa nueva pues en el año 2000 había cooperaciones internacionales trabajando dentro del movimiento indígena y también asesoramiento de las ONG; con ellos hemos trabajado ya el plan de desarrollo de la provincia, eso ha sido una guía para que como prefecto pueda gobernar de acuerdo a ese plan [...]. Nosotros [se refiere al movimiento indígena] hemos adelantado este trabajo [...], nosotros tenemos mucha experiencia

de trabajo de participación en minga, eso ya nace desde la familia, desde la comunidad, esto no es para nosotros cosa nueva. Claro, no estaba dentro de la ley pero ya veníamos realizando ese trabajo durante todo el tiempo que estamos acá [en el Consejo Provincial]. ¡Nosotros tenemos una experiencia para poder aportar!

Este discurso permite hacer una distinción entre la existencia de una vía histórica de acción colectiva de los pueblos y nacionalidades, basada en modalidades de democracia participativa, y los mecanismos participativos más formales normativizados por el Estado, que carecen de ese arraigo.

Siguiendo la guía señalada por Senplades, se establecieron cinco momentos clave para el proceso de planificación participativa: a) Fase preparatoria, que comprende la capacitación a los equipos técnicos, un proceso de socialización previo para ir generando el compromiso de la gente frente a este nuevo escenario, así como la creación de dos nuevos espacios institucionales –la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social y el Consejo de Planificación– dentro de la estructura orgánica de cada uno de los distintos niveles de gobierno; b) Diagnóstico: acopio de información sobre la realidad local mediante sistemas de análisis y creación de una línea de base; c) Propuesta: definición del modelo territorial deseado; d) Modelo de gestión: establecimiento de planes, programas, subprogramas, proyectos y evaluación de impacto de la territorialización de la política pública; –estas tres últimas fases hacen parte propiamente del ciclo de planificación–; y, e) Aprobación del plan y promulgación de la ordenanza.

Las fases de diagnóstico y elaboración de la propuesta fueron las que contaron con “un fuerte componente de participación ciudadana” a través de la realización de asambleas en cada una de las 33 parroquias rurales que conforman la provincia. En estas actividades los y las asistentes se dividieron por mesas temáticas: sistema político institucional, sistema ambiental, sistema económico productivo y sistema de asentamientos humanos y riesgos.

Según los registros de asistencia consignados por la Coordinación de Ordenamiento Territorial y Planificación del GAD provincial de Cotopaxi, se estima que “aproximadamente 7200 personas participaron en las asambleas parroquiales de planificación provincial”.

Estaban representantes del sector campesino, del sector industrial, del sector agropecuario, directivos de los diferentes barrios, las asociaciones, las comunas. Digamos que ha existido una buena aceptación, las personas que han participado han sido totalmente críticas, totalmente propositivas, totalmente deliberativas. Ha habido ese cambio de actitud de la gente.⁶

El siguiente testimonio de uno de los técnicos del equipo de planificación del GAD provincial da cuenta de los pormenores logísticos que suponía visitar cada parroquia y organizar la asamblea de planificación:

Normalmente, con las juntas más cercanas de acá de la Sierra, la convocatoria era a partir de las 8 o 9 de la mañana. Con las juntas del subtrópico a partir de las 10 am, por la distancia. Se procedía a explicar la metodología, cómo íbamos a hacer el trabajo. Se les explicaba sistema por sistema. De acuerdo a los perfiles se les decía a las personas y organizaciones a qué sistema deben ir. Habíamos clasificado previamente los actores y, para que todos tengan participación, les pedíamos cuatro representantes por cada organización, para que siempre uno esté en cada mesa y tenga voz y voto. Por ejemplo, los directores de escuelas y colegios se iban al sistema socio-cultural; los representantes de los barrios, cooperativas, transportistas iban al sistema político institucional; los agricultores iban al económico-productivo; y al sistema ambiental iban los representantes de los canales de riego, de los páramos, y así... En cada grupo íbamos llenando las fichas. Posteriormente se hacía una especie de conversatorio entre todos y ahí se recogían las necesidades ya en forma colectiva por así decirlo, porque si una sola persona llena una ficha, es la necesidad de la persona pero ahora teníamos que ver la ficha de la otra persona y la de la siguiente persona y así... Entonces había que sacar un resumen de la mesa, sistematizar, recogiendo lo que había opinado cada una de las personas. Luego se procedía a hacer una reunión colectiva y se les preguntaba cosa por cosa. ¿Les parece? ‘Sí’, decía el conjunto. Entonces, como era la generalidad se tomaba en cuenta. Comenzando a las 9 terminábamos 1 o 2 de la tarde. En ocasiones –como en la junta parroquial de Palo Quemado– comenzamos a las 10 y terminamos a las 7

⁶ Entrevista al coordinador de la elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotopaxi 2011, Latacunga, 3 de enero de 2012.

de la noche. Fue muy agotador. Cada una de estas asambleas parroquiales nos llevaba como mínimo 5 a 6 horas.⁷

La metodología empleada para levantar información contemplaba el diálogo abierto, en el cual la ciudadanía podía expresar las necesidades de su comunidad, junto con el levantamiento de una ficha de diagnóstico por sistemas. No obstante, se pudo observar que lo que interesaba era cumplir con el objetivo de llenar de la manera más rápida y fluida las fichas de diagnóstico a partir de escuchar solo a los y las presidentes de barrios y comunidades. Por no salir del tiempo establecido, se restringió mucho la posibilidad de un conversatorio más detenido y amplio. Bajo esas condiciones, la etapa de diagnóstico se podía haber cumplido no en asamblea sino a través de llenar una encuesta, simplemente. Sin embargo, no se puede minimizar y decir que la participación se resume en llenar una matriz, porque más allá de este ejercicio operativo de levantamiento de información hay toda una serie de dinámicas sociales que se desbordan y se salen de control, como las que observé al participar en asamblea de planificación en la parroquia San José de Holguín del cantón Salcedo, el 3 de marzo de 2011.

Como señala Larrea (2005, 144), en la experiencia de planificación participativa efectuada por el entonces Consejo Provincial en el año 2000, partir de la escala parroquial fue una estrategia que implicó un trabajo de microdiagnóstico pormenorizado, que aunque supuso mayor tiempo y complejidad, fue asumida por los técnicos como una forma de multiplicar los niveles de participación. En esa ocasión, esta modalidad no fue bien vista por los municipios y las juntas parroquiales, pues cuando fueron a realizar los diagnósticos correspondientes al respectivo nivel de gobierno la gente no quiso participar, ya que lo había hecho antes para levantar el diagnóstico provincial.

La falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno significó triplicar las asambleas de planificación –una para el gobierno provincial, otra para los municipios y una tercera para las juntas parroquiales–, por lo que la gente ya no estaba dispuesta a colaborar. Así lo señalan los siguientes testimonios.

⁷ Entrevista a técnico encargado del sistema económico productivo de la Coordinación de Ordenamiento Territorial y Planificación del GAD provincial de Cotopaxi, Latacunga, 3 de enero de 2012.

Tuvimos un poco de dificultad porque el Consejo Provincial empezó a hacer su plan provincial individualmente, es decir, ellos hicieron igual su trabajo en las parroquias. Eso nos dificultó, repito, porque la coordinación debió haber sido con los cantones y nosotros entregarles la información procesada, entonces hubo muchas parroquias que ya no quisieron reunirse con los municipios porque nosotros empezamos posteriormente. Hubo algunas resistencias de los líderes, de los ciudadanos, de los representantes de las parroquias.⁸

Sin querer justificar esta situación, pero al ser una novedad –es el primer proceso que se lleva a nivel nacional– la elaboración de los planes, fue un tanto disparate digamos, un tanto individual. Cada GAD hizo los planes por su lado. El gobierno provincial elaboró su plan por su cuenta. Nosotros igual y las juntas igual [...] se triplicaron las reuniones. Hubo en este caso lo que es política, porque la gente también se dejó ilusionar por el GAD provincial porque siempre les ofrecieron proyectos productivos, que en algunos casos no sé si se dieron, y no pudimos concretar esa articulación.⁹

Desde el punto de vista del GAD provincial, institución que se convirtió en el referente de la planificación en la provincia, varios factores impidieron la coordinación entre los distintos niveles de gobierno en Cotopaxi: “el tiempo escaso y los lineamientos de Senplades que llegaron con retraso, la falta de una institucionalidad de planificación en los cantones y parroquias que pueda interlocutar con el Consejo Provincial”.¹⁰ Tardíamente, la coordinación entre los distintos niveles de gobierno se plantea al momento de asignar el presupuesto para ejecutar el plan provincial y para ajustar los planes locales a las metas y objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, como establece la Constitución 2008.

Interesa destacar cómo la falta de articulación es interpretada como un problema de desajuste institucional y no como un asunto de poder

⁸ Entrevista al alcalde de Pujilí, Pujilí, 17 de mayo de 2012.

⁹ Entrevista al coordinador del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del municipio de Latacunga, Latacunga, 2 de julio de 2012.

¹⁰ Entrevista al asesor técnico y legal de la Coordinación de Ordenamiento Territorial y Planificación GAD provincial de Cotopaxi, encargado del sistema de participación ciudadana, Latacunga, 3 de enero de 2012.

entre distintos niveles de gobierno. Aun cuando la Constitución Política 2008 y el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* (COOTAD) 2010 establecen el régimen de competencias y la asignación de recursos correspondientes a cada uno con el propósito de evitar la superposición de funciones, hay algunos nudos problemáticos pues subsisten patrones patrimonialistas y clientelares de ejercicio de gobierno al interior de estas instancias del Estado.

Larrea había señalado que una limitación de estos procesos es superar aquellas visiones parcelarias que asocian el desarrollo con la realización de una gran cantidad de pequeñas obras de parte de las autoridades locales, quienes con el afán de garantizar el mayor número de lealtades políticas de parte de la población a su gestión alientan una dinámica clientelar, que pesa más que la necesidad de articular las propuestas en función de formular una visión global e integradora del desarrollo de la provincia (2005, 144). Esta situación continúa, como lo refleja el siguiente testimonio.

Las personas inicialmente creían que nosotros íbamos a recibir un listado de obras, porque obviamente va el Gobierno provincial, entonces el presidente de la junta llegaba con un listado de obras. Pero ese no era nuestro fin, coger el listadito de obras y decir muchas gracias señor presidente. Nuestro fin era que íbamos a acudir a una conversación directamente con las personas y que ellos nos den las problemáticas, no a coger un listado de obras [...]. Algunos presidentes nos entregaban sendos oficios con listados de obras, nos decían: señores necesitamos esto, esto y esto... Les preguntábamos ¿quiénes determinaron eso? Nos dirigíamos a la gente para preguntarles si ellos determinaron eso y se quedaban calladitos y con la duda diciendo entonces qué debemos hacer [...] no es que ahora las autoridades van a hacer su planificación dentro de cuatro paredes, sino que la planificación se va hacer con la gente, con la comunidad [...] porque una cosa es lo que planificamos aquí y otra la vivencia propia de la gente dentro de las actividades que cada persona realiza.¹¹

11 Entrevista a técnico encargado del sistema económico productivo de la Coordinación de Ordenamiento Territorial y Planificación GAD provincial de Cotopaxi, Latacunga, 3 de enero de 2012.

“Si alguien dice ‘en el Plan no han puesto mi problemática’ hay que hacerles notar que está generalizada como problemática provincial”, enfatizó el prefecto de Cotopaxi. En su intervención dio cuenta de que la planificación debe proyectar una visión de desarrollo de conjunto y no un acumulado de obras de infraestructura por localidad; además, puso de relieve un factor que aún causa dificultad: las nuevas competencias asignadas a los GAD y la falta de recursos financieros y técnicos para asumirlas. En el caso de Cotopaxi “aún no se ha establecido correctamente una delimitación entre la zona urbana y la rural, entonces no se puede determinar exactamente cuáles son las zonas de competencia del consejo provincial y cuáles las de los municipios”.¹²

Aunque se reconocen las dificultades para concretar una amplia participación de los distintos actores relevantes de la provincia, hay quienes señalan cómo la ley contribuye a cambiar los comportamientos de la gente. Solo cuando la planificación con participación ciudadana es elevada a mandato constitucional, se deja de verla como un “asunto de indígenas” y se abre el espacio para una colaboración más amplia e intercultural. “Se rompió ese mito de que es un invento de los indígenas y que para los mestizos no va eso”, afirma uno de los entrevistados, denotando que la participación de los mestizos en estos espacios es vista como un avance hacia la interculturalidad. Sin embargo, al momento de la articulación entre niveles de gobierno para la aprobación del plan de la provincia, “la ausencia más notoria fue de representantes de la empresa privada y de la Federación de Barrios –señala–, no sé si porque para ellos falta la cultura de participar..., qué será”.¹³

Según el representante de las cámaras de la producción de Latacunga, las razones de esta ausencia se deben a que estos sectores no reconocen al GAD provincial como el interlocutor directo frente al cual formular sus intereses gremiales, pues este nivel de gobierno administra la ruralidad. Es el municipio la instancia donde mantienen sus propios canales de interme-

12 Intervención del prefecto en sesión extraordinaria del Consejo de Planificación de Cotopaxi para la aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotopaxi, 31 de diciembre de 2011.

13 Entrevista al coordinador de Ordenamiento Territorial y Planificación del GAD provincial de Cotopaxi, Latacunga, 2 de febrero de 2012.

diación. De esta manera, los gremios empresariales –agropecuarios, turísticos, industriales y de comercio– integraron la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social del cantón, entidad que a su vez nombró al presidente de la Cámara de Comercio de Latacunga como uno de los tres representantes de la ciudadanía con que se integró el Consejo de Planificación del GAD municipal de Latacunga.¹⁴

Las cámaras de la producción actuaron conjuntamente con el director de la Escuela Politécnica del Ejército (ESPE) en representación del sector educativo y la presidenta de la asociación de discapacitados en representación de los grupos vulnerables, como miembros del Consejo de Planificación cantonal. Nuevamente, se considera que las instancias de planificación están superpuestas cuando lo óptimo sería un trabajo mancomunado entre distintos niveles de gobierno, “lo que nosotros habíamos propuesto es que nuestro consejo de planificación cantonal debe inmiscuirse dentro del consejo de planificación provincial para que se integre a su vez con la planificación nacional y no trabajar cada uno por separado”, señala el representante de las cámaras de producción de Latacunga, y justifica de esta manera la ausencia de este sector en la planificación provincial.

Mi impresión es que se trata de diferencias de posición social no reconocidas y que se las hace pasar bajo un discurso de diferenciación de competencias (rural/urbano) o de instancias de planificación superpuestas. Son desigualdades categoriales que –siguiendo el modelo de análisis propuesto– dan cuenta de quién está dentro del campo y quién no está, quién “cree” en el juego del campo y quién no. El uso de estos dispositivos no permite denotarlas y, por lo mismo, encubre las relaciones de poder existentes.

14 De acuerdo a la ordenanza municipal, el Consejo de Planificación Participativa “es el espacio encargado de la formulación de los planes de desarrollo así como de las políticas locales y sectoriales, y de emitir resolución favorable sobre las prioridades estratégicas de desarrollo para su aprobación en el órgano legislativo cantonal. Sesionará ordinariamente al menos dos veces al año y extraordinariamente cuando las circunstancias lo exijan. Está integrado por el/la alcalde, un consejero/a municipal, el/la coordinador de Ordenamiento Territorial y Planificación del GAD municipal, tres funcionarios del municipio designados por el/la alcalde, tres representantes delegados por la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social, un representante de las parroquias rurales del cantón. Como secretario del Consejo de Planificación actuará el director financiero del GAD municipal, con voz y sin voto. El Consejo de Planificación funcionará en la sede del municipio y excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio cantonal en forma rotativa”.

Otra de las limitaciones que se evidencia es de corte más bien procedimental, relacionada con el funcionamiento del Consejo de Planificación, pues es una instancia que fenece una vez elaborado el plan, cuando debería tener continuidad para velar por la coherencia en cuanto a su ejecución y la transparente asignación presupuestaria. Al respecto, el entrevistado dice:

A mí personalmente me pareció muy esporádica la consulta y me llamó la atención que todo ya venía elaborado desde la Senplades, vimos que habían muchas cosas que debíamos hacerlo de acuerdo a las necesidades del sector, siempre decimos: una cosa es desde el escritorio y otra cosa es en el campo [...]. A los delegados del Consejo de Planificación cantonal se les tomó como un trabajo cualquiera, no muy significativo ni relevante. Para nosotros, al contrario, nos pareció de mucha importancia porque nos permitió transmitir las ideas de la población, las necesidades y hacia dónde queremos llegar. Le confieso que fue muy poco tiempo y sin el conocimiento necesario. Se requiere de tiempo para informarse, para alinearse con el objetivo mismo [...] tal vez con un poquito más de tiempo, de preparación, de información –porque algunos sabían de lo que se trataba y otros no– podríamos aportar mejor porque al principio no estaba bien claro la dirección que iba a tomar el plan de desarrollo cantonal [...]. Ahora, una vez aprobado el Plan, nosotros no tenemos ninguna arma o herramienta para poder supervisar. O al menos no lo hemos intentado porque nos hemos retirado a nuestras actividades. Algo se escucha cuando van a realizar algún proyecto, alguna cosa, pero algunas veces coincide con lo planificado, algunas veces son cosas que no estaban planificadas. Entonces, de acuerdo con las circunstancias políticas que se manejen nos hemos salido de nuestra planificación.¹⁵

Por su parte, el Consejo de Planificación del GAD provincial, en representación de la ciudadanía, estuvo conformado por la directora del Departamento de Vinculación Social de la Universidad Técnica de Cotopaxi, un representante del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) y un representante del Sistema de Educación Intercultural

15 Entrevista al expresidente de la Cámara de Comercio de Latacunga y miembro del Consejo de Planificación del Municipio, Latacunga, 30 de enero de 2013.

Bilingüe. El testimonio de una de sus integrantes ratifica la poca o nula importancia que se da a este espacio que tiene una función más nominal que real:

Participé por las universidades, obtuve la mejor puntuación, gané el concurso y pasé a formar parte de la Asamblea de Participación Ciudadana y Control Social del GAD provincial. La Asamblea a su vez me nombró como una de las representantes de la ciudadanía al Consejo de Planificación del GAD provincial, junto con un representante del sector campesino indígena y un representante del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe de Cotopaxi. En diciembre de 2011, hicimos algunos alcances, correcciones, de orden general. Se dio por conocido pero no se aprobó el Plan, hasta que se proceda a la conformación de una comisión de redacción para corregir algunas cosas que había que pulir. Fue la única ocasión en la que fuimos convocados; ninguna más, para nada absolutamente. Durante todo el año 2012 no ha habido ninguna convocatoria al Consejo de Planificación, desconocemos si fue aprobado, socializado y publicado el Plan, que creo no se lo ha hecho. Veníamos funcionando bien hasta cuando hubo estos impases que son de dominio público [se refiere al conflicto político que implicó la destitución del prefecto] que desarticularon estos procesos y quedaron paralizados [...]. Está establecido en ordenanza que bajo nuestras atribuciones está la aprobación de todas las políticas a impulsarse por el GAD provincial. El Consejo de Planificación tiene que aprobar el presupuesto para el año fiscal y eso no se lo ha hecho, en el año 2012 ni siquiera hubo la discusión, peor la aprobación, empezamos ya el 2013 y tampoco. Es una instancia que se la está violentando [...]. Se quedó solo en cumplir formalmente con la obligación pero sin sacarle provecho.¹⁶

Igualmente, para el presidente de la Asociación de GAD parroquiales de la provincia de Cotopaxi se trata de un espacio que “tiene solo buenas intenciones”. Dice:

Yo soy miembro del Consejo de Planificación Provincial vea, nunca me han llamado a preguntar cuáles son las prioridades que necesita la pro-

¹⁶ Entrevista a la directora del Departamento de Vinculación Social de la Universidad Técnica de Cotopaxi y miembro del Consejo de Planificación del GAD provincial, Latacunga, 30 de enero de 2013.

vincia para el sector rural. Nunca. Una vez nos reunimos pero solamente nos reunían para recoger las firmas, eso era lo importante, tener las firmas que avalen que hay participación. Nunca hablamos de obras, de cifras, de prefactibilidad, peor de gestión presupuestaria, hasta el día de hoy.¹⁷

Es clara la falta de apropiación desde las organizaciones sociales de estas instancias de participación, pues su accionar se limita a responder a las convocatorias formuladas desde el Estado sin desplegar iniciativas propias para llevar adelante procesos sostenidos de control social.

La Federación de Barrios de Latacunga es un actor social que condiciona su participación a la posibilidad de conseguir recursos para dotar de pequeñas obras a los barrios urbanos de la ciudad de Latacunga o para realizar programas asistenciales:¹⁸

Tenemos reuniones mensuales en nuestras instalaciones, a donde acuden las autoridades municipales y los jefes departamentales a escuchar la exposición de necesidades de cada uno de los barrios, relativas básicamente a la dotación de agua potable, canalizaciones, aceras, canchas deportivas, alumbrado eléctrico, asfalto y adoquinado. Esa es la modalidad de hacer planificación. No recuerdo bien si asistimos a alguna reunión de planificación, escuché pero creo que no asistimos porque a veces coinciden con otras actividades o no estamos en la ciudad porque viajamos a congresos.

Según el testimonio, nótese la forma particular de interlocución que la Federación de Barrios de Latacunga mantiene con el Municipio. Es en sus instalaciones donde se establecen negociaciones directas con las autoridades para conseguir pequeñas obras para los barrios y fondos para sus actividades sociales. Es decir, una relación distante de los objetivos

¹⁷ Entrevista al presidente de la Asociación de GAD parroquiales de Cotopaxi, Latacunga, 29 de enero de 2013.

¹⁸ “Además de gestionar obras para los barrios, este gremio concentra su actividad en tres tipos de comisiones –social, cultural y deportivo–, se encarga de la preparación del evento para elegir la reina de Latacunga, del voluntariado en atención a niños huérfanos, el agasajo navideño a estos niños y dotación de raciones de comida y ropa en situaciones de catástrofes naturales, mediante recursos que son autogestionados y provenientes de los arriendos de las instalaciones del edificio que es de su propiedad”, explica la presidenta de la Federación de Barrios de Latacunga, en entrevista realizada el 30 de enero de 2013.

planteados por el Estado de obtener a través de procedimientos institucionalizados de participación ciudadana propuestas orientadas hacia una visión integral de desarrollo que apunte a la reducción estructural de inequidades sociales. Se podría colegir, entonces, que no se ha logrado cambiar las formas de relacionamiento sociedad-Estado basadas en prácticas clientelares y corporativas que han sido y son características de la cultura política en el país.

En 2010, la Universidad Técnica de Cotopaxi firmó un convenio macro con el Gobierno Provincial, en el cual la universidad se comprometía a brindar apoyo técnico para elaborar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotopaxi. De esta manera, un equipo calificado de docentes de las áreas de Agronomía, Ecoturismo y Veterinaria, junto con un grupo de 25 estudiantes pasantes, formaron parte del equipo técnico del GAD provincial y se movilizaron a cada una de las 33 parroquias de la provincia con el objetivo de levantar información que permitiera la actualización de datos referentes al diagnóstico de la provincia. Los estudiantes fueron capacitados para llenar las matrices de diagnóstico que el equipo técnico generó.

Luego del levantamiento de información se pasó a la formulación de la propuesta –donde contribuyeron los profesores–, en lo relativo a temas productivos, agropecuarios, veterinarios, turísticos y ambientales. Además, estudiantes de la facultad de Derecho, a manera de pasantía, proporcionaron asesoramiento legal en las comunidades a gremios y organizaciones que manifestaron la necesidad de obtener personería jurídica como requisito para ser beneficiarios de obras y proyectos.¹⁹

Así, la universidad se constituyó en un actor clave en el proceso de planificación, además de su participación en dotar de un *saber experto* en cuanto a la orientación del desarrollo de la provincia. Son significativas las acciones de los universitarios y universitarias en servicio a la comunidad a través de asistencia técnica a campesinos y campesinas en proyectos de carácter social, productivos y de cuidado ambiental, mediante la firma de convenios de cooperación interinstitucional con el GAD provincial.

¹⁹ Entrevista a la directora de Vinculación Social de la Universidad Técnica de Cotopaxi, Latacunga, 30 de enero de 2013.

Según se analizó en el capítulo 3, el movimiento indígena y campesino fue y es en Cotopaxi un actor social relevante, que ha logrado cambios y transformaciones importantes. Ha empujado desde hace años procesos de participación en torno a la elaboración de planes de desarrollo para la provincia, por lo que su constitucionalización es reivindicada como un logro de su acción política. Sin embargo, el carácter de obligatoriedad que se asigna a la participación genera preocupación al interior del movimiento. Para explicar el nuevo carácter con que se asume el proceso de planificación al mantener una posición crítica frente al Gobierno, una de las técnicas del MICC señala:

Varias de las cosas que están en la Constitución son ejercicios que se han venido haciendo en las organizaciones indígenas y campesinas y también en otro tipo de organizaciones y hoy son obligatorias para los gobiernos locales. Ese ejercicio con la gente a mí me parece legítimo. Sin embargo, ya cruzan otros elementos. Me parece que el hecho de la obligatoriedad le quita esa relación más directa con la gente [...]. Hay ejes claves que para el movimiento indígena son irrenunciables –el respeto a la Pachamama, la identidad de los pueblos y el derecho a la autodeterminación dentro de sus territorios– eso es fundamental en cualquier proceso participativo en que estén involucradas las organizaciones [...]. No hemos tenido dificultad en incorporar estas demandas en la planificación porque el señor prefecto viene de este proceso y conoce cuáles son los ejes y preocupaciones del movimiento indígena [...]. Pero una decisión directa de que haya presupuesto para tal o cual cosa, no ha habido. El señor prefecto ha sido libre y eso también nos parece importante, el poder mantener la autonomía como organización respecto al Estado. Lo que sí se ha pedido es que se contemple qué es lo que necesitan las organizaciones dentro del territorio.²⁰

En los voceros del movimiento indígena y campesino de Cotopaxi se advierte un discurso favorable a actuar al interior de la nueva institucionalidad participativa como recurso legítimo para incorporar sus demandas, pero –aclaran– preservando la autonomía de la sociedad civil frente al Estado.

²⁰ Entrevista a técnica del MICC, Latacunga, 11 de junio de 2012.

Se observa que en este nuevo ciclo existe una mayor pluralidad de actores que participan pero que al mismo tiempo entran en conflicto con la nueva institucionalidad, de modo que sí se advierte malestar respecto a los procedimientos. La implementación de canales institucionalizados basados en la participación en calidad de estatuto ciudadano como modalidad de interlocución sociedad-Estado, aún no se ha asentado como para lograr romper patrones clientelares y patrimoniales de asignación de recursos; subsisten las negociaciones directas, al margen y alejadas del objetivo de producir decisiones consensuadas en torno a la orientación de las políticas de desarrollo en el territorio. Incluso –como lo sugiere el siguiente testimonio– es cada vez más frecuente la estrategia que han adoptado varias organizaciones sociales de prescindir del Estado y acudir a la cooperación internacional para conseguir financiamiento para obras, “ante el cansancio de la gente frente a convocatorias de participación producto de la ‘demagogia’ de las autoridades”:

La gente se ha cansado de que haya mucha demagogia, que se le ha ofrecido obras y obras y estas nunca han llegado. Yo creo que las personas se sienten defraudadas y es por eso que no acuden a las asambleas [...]. Es por eso que incluso ahora se evidenció también que muchas de las organizaciones están trabajando por sí solas, a través de mingas o a través de organizarse jurídicamente para pedir apoyos internacionales, lo que es preocupante para los GAD.²¹

La contratación de consultorías externas para elaborar los planes, que fue una modalidad generalizada en el conjunto de parroquias y cantones de la provincia, ha merecido distintos análisis y cuestionamientos, como lo explica el técnico de la Senplades Zona 3:

En las juntas parroquiales sobre el 95 % lo hicieron con consultores, debido a que, por su reciente creación como gobiernos autónomos descentralizados, no cuentan aún con la capacidad técnica instalada; mientras que los niveles más jerárquicos como son los municipios lo hicieron el

²¹ Entrevista al asesor técnico y legal de la Coordinación de Ordenamiento Territorial y Planificación GAD provincial Cotopaxi, encargado del sistema de participación ciudadana, Latacunga, 3 de enero de 2012.

85 % porque el presupuesto les permite y les resulta beneficioso, ya que a diferencia de los contratos de técnicos y administrativos así sean temporales existe relación de dependencia, lo que no tienen con la consultora. Hemos visto que las capacidades técnicas que tienen los municipios no han sido suficientes para dar un vuelco y se continúa acudiendo a consultoras que se mostraron como especialistas y expertos en planificación territorial cuando lo que existen son planificadores estratégicos, faltan profesionales con conocimientos en esta nueva área y hay carencia de oferta educativa al respecto [...]. Vemos que de este 100 % de consultores solo un 2 % se ajusta a la calidad de la información requerida, porque como país tenemos cientos y cientos de proyectos no ejecutables porque la información que fue levantada en estos documentos es irreal [...]. Son muy pocos gobiernos locales que utilizaron sus propios recursos técnicos y saben qué nivel de información se necesita.²²

Profesionales de fuera de la provincia hicieron su trabajo y se fueron, lo que significó que no se dejó instalada una capacidad técnica y operativa dentro de las instituciones. El hecho de no contar con un conocimiento directo del territorio y muy poca experiencia en el tema socio-organizativo local, sumado a que tuvieron poco tiempo, se considera que influyó no solo en la calidad de la información levantada, sino sobre todo en la capacidad efectiva de posicionar unas instancias de participación en la localidad debido a la falta de contacto diario con la gente, como lo señala el presidente de la Asociación de GAD parroquiales de Cotopaxi.

Ahora bajo la obligatoriedad de planificar, la gran mayoría de juntas parroquiales de la provincia de Cotopaxi hemos contratado consultorías, ninguna ha hecho con técnicos propios porque las juntas tenemos recursos limitados. Esa es una de las desventajas que tenemos, de no haber tenido nuestro propio talento humano que vaya a fortalecerse en este proceso. Porque a la larga pienso que en el tema de planificación no hemos salido ganando mucho, porque quien sale ganando más son los consultores [...]. Muchas consultoras hicieron como se dice “domingo siete”, cobraron precios exorbitantes, hicieron un festín y copiaron. Los consultores no venían

²² Entrevista a funcionario de Senplades Zona 3, Ambato, 21 de junio de 2012.

por una parroquia, venían por varias. Cogieron la realidad de una parroquia y la transfirieron a otra los datos, era un formato idéntico para todas. Sin embargo, se hicieron los importantísimos [...]; en procesos de contratación pública aceptan, después dicen: vea, la distancia, la movilización, el personal, que los técnicos cuestan mucho, y así ponen muchos pretextos [...]. Estos planes que hoy tienen las juntas parroquiales cuestan entre veinte y veinticinco mil dólares aproximadamente [...]. Por la suspicacia de las consultoras, lo que hicieron es coger gente de la localidad para que les dé tomando la información y luego ellas desde el escritorio redactaron el documento.²³

Tal situación llama la atención, tratándose de una de las provincias en donde había experiencia previa en procesos de planificación participativa. Es una encrucijada a la que se desemboca, diría, cuando el proceso se convierte en asunto “técnico”, competencia de expertos, y se abandona el significado de la participación como un campo político de incidencia de la sociedad frente al Estado.

Esta es otra de las tensiones presentes y que tienen que ver con las conflictivas relaciones entre lo técnico y lo político, entre *saber experto* y *saber cotidiano*, factores que ponen límite a la participación. Se reconoce la importancia de la participación ciudadana en la planificación pero hasta cierto punto, aun cuando los directamente afectados por los problemas son quienes disponen de un conocimiento directo sobre su entorno. “No es que no deba recoger las aspiraciones de la parroquia o del cantón, pero no solo se necesita recoger las aspiraciones sino también ver qué tan factibles son. La mayoría de aspiraciones del pueblo cotopaxense son carentes de estudios”.²⁴

No obstante, con todas estas tensiones, limitaciones y altibajos, conforme a lo dispuesto por el COOTAD, la Cámara Provincial o Consejo en Pleno aprobó el 31 de diciembre de 2011 el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotopaxi. Más que observaciones, los

²³ Entrevista al presidente de la Asociación de GAD parroquiales de la provincia de Cotopaxi, Latacunga, 29 de enero de 2013.

²⁴ Entrevista a asesor técnico y legal de la Coordinación de Ordenamiento Territorial y Planificación GAD provincial Cotopaxi, encargado del sistema de participación ciudadana, Latacunga, 3 de enero de 2012.

miembros del Consejo hicieron varias recomendaciones: a) aprobar el plan pero con la condición de seguir actualizando periódicamente el documento, porque no es “una camisa de fuerza”; b) dar prioridad en el presupuesto al sector de vialidad y no esperar hasta el 2014, cuando se tiene previsto elaborar el Plan Vial de Cotopaxi; c) dar atención al regadío y al abastecimiento de agua para el consumo humano, que son competencias del Gobierno Provincial. “Vialidad y regadío deben ir de la mano de proyectos productivos, que han sido poco atendidos por esta administración”.²⁵

La pregunta que surge es ¿cómo se llegó a establecer estas tres prioridades? En mi experiencia de campo pude observar que si bien fueron problemáticas reconocidas por el conjunto de los sectores convocados a participar, no fueron las únicas, pues no se consideraron como prioridades temas estructurales como la migración temporal y las condiciones de trabajo precario en las que se desenvuelven amplios segmentos de la población indígena, por citar solo un ejemplo, y que movilizan a los afectados por fuera de los dispositivos participativos.

El proceso de planificación y su producto, el plan, no pueden ser vistos exclusivamente como los define el prefecto: “un trabajo filosófico y técnico”, sino como un “trabajo político”, pues está en juego la disputa entre actores por una determinada concepción del desarrollo. En Cotopaxi, este proceso estuvo atravesado por una serie de conflictos —de clase, étnicos, raciales, de género—, que son reflejo de relaciones de poder arraigadas en el territorio. Esto da cuenta de que los dispositivos participativos no pueden abstraerse de las dinámicas de poder local con las que están profundamente imbricados. En la provincia, los dispositivos participativos no lograron neutralizar las relaciones de poder en juego; estas les desbordaron, por lo que se puede afirmar que no existe el poder disciplinador del Estado en abstracto, sino que esos mecanismos muestran pronto sus fallas por más técnicos que quieran aparecer.

²⁵ Sesión extraordinaria del Consejo de Planificación Provincial para la aprobación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cotopaxi, Latacunga, 31 de diciembre de 2011.

“¿Y de la equidad de género, qué?”

La gran falla de la que estaban conscientes los ejecutores del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD fue la falta de un enfoque de equidad de género. Esta falencia fue común a los planes de desarrollo elaborados en la provincia, pues se diseñó el instrumento con base en una concepción universalista de la igualdad²⁶ y se confundió el objetivo de transversalizar el componente de género en los distintos sistemas del plan con el hecho de garantizar una amplia participación de las mujeres. Era evidente para todos y todas –técnicos, autoridades, representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones– que no se hizo el esfuerzo de conectar las áreas de desarrollo de los planes de la provincia, el cantón y la parroquia con la realidad diaria de las mujeres indígenas y mestizas para identificar sus diferentes necesidades. No se diseñaron políticas de género. No se contemplaron programas destinados a prevenir la violencia de género, o, por ejemplo, relacionados con los derechos sexuales y reproductivos, o con los embarazos adolescentes, que son problemáticas críticas en la provincia.

Como correctivo, el GAD provincial propuso que en la siguiente etapa de presupuesto participativo²⁷ se asignara en todos los planes de desarrollo una partida para el trabajo en el tema de género, lo cual quedó sin concretarse, como lo refleja el siguiente testimonio.

26 Ramírez (2012, 141) deja abierto el debate en torno a la introducción de una perspectiva “universalista” o una perspectiva “diferencialista” en el diseño de la política pública. Anota que la tendencia del Estado en el momento actual apunta hacia la institucionalización de patrones universalistas de la política social, de carácter redistributivo, bajo la consideración de que es “en el terreno de la distribución de los factores productivos –tierra, tecnología, conocimiento, recursos naturales, etc., donde se juega la efectiva posibilidad de modificar la base material de las desigualdades categoriales”. Este lineamiento genera tensiones frente al reconocimiento constitucional de los derechos a la diferencia de género, etnicidad y otras.

27 El presupuesto participativo se trata de “una serie de encuentros temáticos y locales en los que los ciudadanos pueden recibir información sobre el presupuesto de inversiones, aclarar dudas, realizar consultas, lanzar propuestas a incluir en el presupuesto, y, finalmente, jerarquizar las prioridades de gasto”. (Entrevista al coordinador del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del GAD Provincial de Cotopaxi. Latacunga, 17 de enero de 2012).

Esta experiencia de planificación nos ha permitido ver la importancia de contar lo antes posible con una unidad de género e interculturalidad al interior del Consejo Provincial como lo dispone la Senplades, porque a veces solo queda por escrito y después ¿quién lleva a la práctica? [...]. Pero de lo que yo he observado ha habido una buena participación de las compañeras mujercitas en las parroquias, para ver que diez o quince años atrás no había esa participación. Hoy en día han participado activamente, han dado sus criterios, para mí eso es una fortaleza y un logro del movimiento indígena que hemos venido ganando esos espacios [...]. Entonces el género está transversalizado a lo largo del plan porque quienes son las que llevan la mayor parte en las comunidades son las mujeres mamacitas, también en el ambiente las mujeres son las que más conocen, en el componente cultural ni se diga porque son las que mejor conservan nuestras costumbres, lo que para nosotros los indígenas es una fortaleza [...]. Con todo, vamos a disponer que en la elaboración de los presupuestos participativos en toda la provincia se contemple recursos para el desarrollo de las mujercitas, pero parece que ya estamos muy tarde.²⁸

Lo interesante es que se reconoce la importancia de la presencia de las mujeres aun cuando se lo hace desde esa visión de “mujercitas” y de la necesidad de incorporar políticas orientadas a la equidad de género que según ese punto de vista se resolvería burocráticamente. Se trasluce esta veta de despolitización de los temas de equidad –de género, étnicos y de clase– que implica el plan, pues se cree que las desigualdades se resuelven con la intervención de técnicos y planificadores.

La entrevista mantenida con la subsecretaria de la Regional 3 de la Senplades a la que corresponde la provincia de Cotopaxi, advierte sobre las resistencias existentes frente a la exigencia de que el tema de equidad de género sea transversalizado en todos los componentes que contempla el plan.

Estamos tratando de avanzar un ejercicio de análisis de lo que fue la participación ciudadana en la planificación del año anterior porque veíamos unos enormes vacíos [...]. Desde el punto de vista de la transversalización

28 Entrevista al coordinador de Ordenamiento Territorial y Planificación del GAD provincial de Cotopaxi, Latacunga, 2 de febrero de 2012.

de género en los planes el balance es absolutamente peor, ni siquiera se contempló este principio [...]. En general, socialmente siento un retroceso en el tema de género, como que está demasiado instrumentalizado ahora. Tú lo que haces es convocar a hombres y mujeres en el mejor de los casos en términos iguales y crees que eso es ya una incorporación de equidad y yo creo que ahí hay una trampa, hay un vicio y lo estamos asumiendo así [...]. Creo que también —desde una posición patriarcal machista— hay una fuerte reacción de los hombres para que no sea una exigencia.²⁹

Este testimonio da cuenta de lo complejo que resulta incorporar perspectivas feministas en el Estado. Diversos estudios han discutido la instrumentalización que se hace de los temas de equidad de género cuando pasan a traducirse en políticas públicas, algo que ha disminuido en gran medida “la capacidad cuestionadora de los arreglos de género existentes, oscureciendo el sentido político-cultural del proyecto feminista” (Vargas 2000 citado en Herrera 2001, 85).

Los testimonios presentados sugieren dos aspectos fundamentales a ser analizados. En primer lugar, la concepción universalista de ciudadanía con la que se manejó el proceso participativo. Como la teoría feminista ha argumentado, si bien la ciudadanía liberal que reconoce la igualdad de derechos a todas las personas, sin excepción de su adscripción de clase, sexo, etnia, raza, credo, nacionalidad, etc., es una garantía fundamental pues concede igual valor moral a todos y todas, no obstante, la igualdad formal a nivel jurídico hace abstracción de las desigualdades reales. En el caso de las mujeres eso significa no tomar en cuenta sus condiciones de vida, las desventajas sustantivas que las colocan en situación de desigualdad frente a los hombres. Para el feminismo el ideal de “ciudadanía universal” se fundamenta en normas y valores derivados de la experiencia específicamente masculina y en la práctica no ha eliminado la opresión que soportan las mujeres, ni ha significado justicia e igualdad. Por esto es que se aboga a favor de una ciudadanía diferenciada que tome en cuenta las distintas condiciones y el reconocimiento de derechos especiales a las mujeres como un mecanismo de compensación de las desventajas

29 Entrevista a la subsecretaría regional 3 de Senplades, Ambato, 26 de julio de 2012.

históricas de los grupos oprimidos (Phillips 1999; Pateman 1996; Young 1996; 2000).

Fraser advierte, además, que no es solo cuestión de garantizar la voz política en igualdad a los hombres en las comunidades políticas ya formadas, sino de reequilibrar las políticas de redistribución y reconocimiento. La justicia requiere que la gente tenga la posición o estatus para participar como pares en cualquier espacio importante de la vida social, esto es, en la vida familiar, en el mercado del trabajo, en la sociedad civil, en la esfera pública y política. Sostiene, sin embargo, que son necesarias políticas transformadoras basadas en la diferencia sexual que sean capaces de atender tanto el contenido material como integrar propuestas de reconocimiento cultural e inclusión de nuevas identidades sociales. Es decir, las teorías de la justicia social y de género deben tornarse tridimensionales, basadas en la redistribución, el reconocimiento y la representación (Palacio Avendaño 2009).

Para el caso que estamos analizando, se observa una confusión entre justicia social y de género con el hecho formal de garantizar una amplia asistencia de las mujeres a las asambleas de planificación. Esto me remite a otro elemento a ser analizado y que resalta de los testimonios presentados: la escasa legitimidad que los asuntos de género tienen en la esfera pública, por lo cual no son susceptibles de ser considerados como problemas de la comunidad y de entrar en la planificación. Solo así se explica que no se hayan contemplado políticas de género específicas en los planes de desarrollo de la localidad. Esta situación está relacionada con la representación política de las mujeres en dichos espacios y la capacidad de movilización social desde las organizaciones de mujeres.

La presencia de mujeres a nivel de los gobiernos locales de la provincia es limitada aún, no solo en número sino también en cuanto se refiere a poder, influencia y capacidad de decisión. Para efectos de nuestro análisis, nos preguntamos ¿qué agenda movilizan las mujeres políticas con respecto a la elaboración del plan de desarrollo y ordenamiento territorial en sus localidades? ¿Acaso las autoridades femeninas están dispuestas a liderar procesos, a gestionar políticas y a influir en decisiones, que contribuyan a promover una nueva forma de gestión basada en la equidad de género? Si bien quienes ocupan puestos de gobierno a nivel parroquial, municipal y

provincial están visibilizando a las mujeres con su sola presencia, se requiere además que esta representación simbólica de la diferencia se traduzca en representatividad sustantiva como grupo.

Archenti (2003) ha señalado que el acceso a posiciones de representación —en gran medida por efecto de la aplicación de acciones afirmativas— no implica necesariamente la representación de las mujeres como grupo, ni siquiera garantiza estilos de política más democráticos. Sin embargo, su presencia en el poder constituye una oportunidad política para incorporar a la agenda pública nuevas temáticas, nuevos reclamos, nuevas perspectivas que resulten en transformaciones en la condición y dinámica de la ciudadanía de las mujeres y de otros grupos subrepresentados. Tal situación solo puede lograrse en contextos de complementariedad entre el trabajo de representación y el trabajo de movilización desde una sociedad civil organizada.

La probabilidad de poner en juego ese contexto de oportunidad, está condicionada, en gran parte, por la acción colectiva de las mujeres de la sociedad civil. El camino hacia la representación de género se construye en la relación entre las representantes y las mujeres organizadas, en la articulación entre la representación y la participación. La participación constituye una instancia necesaria en la construcción de un sistema representativo que suponga no solo delegación sino también control, a través de canales formales e informales de comunicación entre las asociaciones de la sociedad civil y el Estado (Archenti 2003, 7-8).

Este argumento ratifica la importancia de las relaciones de complementariedad entre representación y participación política como condición para la profundización democrática, que es la perspectiva que mantengo en este libro. Con el propósito de conocer esta interrelación examinaré la actuación de dos mujeres políticas en la creación de una institucionalidad de género al interior de un municipio mestizo. Estos dos personajes tienen tras de sí el respaldo de organizaciones de mujeres de las que han formado parte a lo largo de su trayectoria política.

Se trata de dos concejales rurales que integran el municipio de Salcedo con quienes tuve la oportunidad de dialogar; ambas han iniciado procesos de incidencia al interior de la entidad, para la creación de la Comisión

Permanente de Igualdad y Género. Desde la percepción de los concejales hombres, el rol de la naciente comisión al interior del municipio “no es preponderante”. Al contrario, su creación para las mujeres “constituye un paso adelante”. Transcribo con detalle el siguiente testimonio que da cuenta de los conflictos y negociaciones en torno a su constitución, así como de la creciente importancia que va adquiriendo el tema de equidad de género para la actuación de las mujeres políticas en la localidad, quienes encuentran referentes en la memoria y el ejemplo de mujeres luchadoras que hacen parte de un proceso histórico mayor.

Lo que he venido haciendo como concejala tiene enfoque de género, enmarcado a que siempre debe haber la participación de la mujer, porque como he aprendido: si no hay mujer que fortalezca a otras mujeres, la lucha que han tenido nuestras antecesoras y la que hemos tenido actualmente quedaría en nada. Hoy estamos más inmiscuidas en la equidad de género porque se logró al interior del Municipio de Salcedo conformar la Comisión de Igualdad y Género que estoy presidiendo. Fue un poquito difícil inicialmente porque, con mucho respeto a los compañeros concejales y al señor alcalde, decían que son cosas de mujeres, casi no nos daban apertura, pero tuve que sustentarme en lo que dicen la Constitución y el COOTAD sobre la formación de las comisiones permanentes, que nos exigen que debe haber tres comisiones obligatoriamente: la de Igualdad y Género, la de Planificación y Presupuesto y la de Mesa. Si la ley nos está exigiendo, tienen que darnos paso. También cogí como sustento el Plan porque a pedido de nosotras, las concejales, se estructuró una mesa específicamente para lo que es la mujer y la familia, y lamentablemente esa “consultoría” arrojó que nuestro cantón sufre de altos índices de violencia intrafamiliar. No se hizo un diagnóstico profundizado, pero sí se hizo un diagnóstico leve en donde se decía que la mujer no tiene mucho espacio de participación en general en ningún ámbito [...]. Se evaluó también la oficina de la mujer que había en el municipio [se refiere al Centro de Apoyo Integral a la Mujer y la Familia-CENAINFAS] y la gente manifestaba que era una gran ayuda, que solucionaba muchos problemas y que sugerían que sea más amplia y además existía la privacidad para dar a conocer los problemas que tenían en sus hogares. Con todos esos resultados no podíamos ser simples observadores y no hacer absolutamente nada, fue cuando más me impulsó y fue la lucha, tuve que cabildar con mis compañe-

ros concejales para que me apoyen y se conforme esta Comisión de Igualdad y Género que se logró el año anterior. Dentro de las funciones está que todas las políticas públicas que se establezcan en el cantón tienen que ir enmarcadas con enfoque de género. Ha sido una lucha de un año [...]. *Con mucha satisfacción debo decir que hemos ablandado el corazón y la forma de pensar del ejecutivo, del señor Alcalde.*³⁰ [El resaltado es mío].

Destaco la frase con la que la persona entrevistada concluye su testimonio, pues denota que el lograr la creación de la Comisión de Igualdad y Género a nivel del gobierno local excedió el marco de aplicación de una disposición constitucional y exigió un trabajo de persuasión de las personas, en este caso de las autoridades masculinas.

Al conocer datos de la biografía política de la concejal, me fue posible identificar la conjunción de una serie de procesos mediante los cuales construyó una conciencia de sus derechos como mujer, como habitante de una zona rural pobre poblada mayoritariamente por indígenas y como miembro del gremio de maestros de la educación pública.

Dorotea es mestiza, mantiene dos residencias: una en el centro parroquial de Cusubamba, de donde es oriunda, y otra en Salcedo para facilitar el desempeño de su cargo como concejala rural de este cantón. Su padre fue teniente político, concejal, uno de los fundadores de la Cooperativa de Transporte Salcedo y dirigente deportivo. Su madre se dedica a la agricultura en las propiedades de la familia y al cuidado del hogar.

A su vez, Dorotea obtuvo el título de licenciada en Administración Ejecutiva por la Universidad Técnica de Babahoyo, está casada, tiene tres hijos y accede al cargo por militancia en el movimiento Alianza País. Afirma: “El ganarme una concejalía no ha sido de un momento a otro ni tampoco una oportunidad que el partido me dio, sino más bien el reconocimiento por una trayectoria. Enmarqué mi vida de servicio a la comunidad desde que tuve quince años”. Conformó la secretaria de un comité pro-electricidad del sector rural en la parroquia Cusubamba; fue presidenta del primer grupo de mujeres del centro parroquial; cuando sus hijos fueron a la escuela, intervino como presidenta por dos períodos en el comité central de padres de fami-

30 Entrevista a Dorotea T., concejala de Salcedo, 19 de julio de 2012.

lia; posteriormente impulsó la creación de un comité pro-mejoras llamado Tierra Mía con miras a conseguir adelantos para la parroquia y “no con el afán de ir en contra de las autoridades sino de empujar sus actividades”. Gracias a este comité, coordinó actividades con el consejo provincial y con el municipio de Salcedo. Trabajó como docente voluntaria en la provincia de Pastaza como profesora del Colegio Militar Héroes del Cenepa, que acogía a las comunidades indígenas shuar. Regresó a su pueblo, donde desempeña las funciones de secretaria titular del Colegio Enríquez Gallo de Cusubamba, entonces le nombraron representante del cantón Salcedo al Fondo de Cesantía del Magisterio con la UNE. Actualmente se encuentra en comisión de servicios mientras ejerce el cargo de concejal del cantón Salcedo.

Fue prácticamente la gente quien me motivó que entrara en política porque estaban dispuestos a apoyarme [...]. Acepté la candidatura a concejal rural con Alianza País porque pensé que era momento para trabajar por el sector rural. Tuve una buena aceptación, no solo en mi parroquia, sino en las cuatro parroquias rurales más del cantón Salcedo. Recuerdo que de diez postulantes que estuvimos en las primarias yo quedé en primer lugar, había momentos en que pensaba desistir porque tuve muchos choques con otros candidatos, pero las bases me fortalecieron y estaban dispuestos a que si no respetaban mi puesto, ellos se unirían y harían una marcha hacia el buró que está en Quito [...]. Eso fue lo que me alentó para continuar. De esta manera, luchando se concretó, logré que me respetaran el puesto.³¹

Retomando nuestro argumento sobre interseccionalidad, encontramos cómo en su trayectoria Dorotea T. se encuentra con distintos vectores de dominación, frente a los cuales toma conciencia de la necesidad de incluir la equidad social, étnica, de género, territorial, dentro de un proyecto democrático. Su participación en la Directiva Nacional de la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador (AMUME), como coordinadora suplente de la Regional 3, ha sido una respuesta para enfrentar la discriminación que como mujer política ha sentido en el desempeño de su cargo, y a continuación relata:

31 Entrevista a Dorotea T. concejala de Salcedo, 19 de julio de 2012.

Desde cuando uno sufre discriminación viene la reflexión. Aquí mismo en el Municipio yo he sentido discriminación de parte del señor alcalde y de los compañeros concejales en el sentido que me decían: “usted cada rato quiere hablar”, “usted ahí nomás, se le acabó el tiempo” o “vamos hacer esto por complacerle a usted”, son cosas que no le toman como violencia o discriminación pero para mí sí son [...] porque tengo derecho a razonar lo que voy a hablar y necesito el espacio suficiente, nadie me puede prohibir. Así yo me exprese mal o piense mal no crean que es por satisfacerme a mí misma sino que tenemos que satisfacer a la población, no satisfacernos entre nosotros. Igualmente me pasaba en la salida a los medios de comunicación... me dicen usted solo en cosas de mujeres pasa... Bueno, son esos problemas... Pero cuando ven que hay efectos concretos de esas reuniones como fue la creación de la Comisión de Igualdad y Género y la Unidad Técnica ahí como que ya le toman en serio a una y ya no dicen solo en cosas de mujeres pasa.³²

Este testimonio prueba que sí había un posicionamiento del tema de equidad de género en ciertos cantones y parroquias, que el instrumento participativo no tomó en cuenta; aún más, se desconocen procesos históricos de largo arraigo que afirman lo fundamental que ha sido la lucha de las mujeres indígenas en el territorio. Incluso experiencias más recientes de acción política de las mujeres en reconocimiento de sus derechos al interior del movimiento indígena de Cotopaxi, no fueron consideradas.

Bourdieu (2000, 7) se refiere a la forma a través de la cual se ha impuesto y soportado la dominación masculina. Esta relación de dominación no reside fundamentalmente en uno de los lugares más visibles de su ejercicio, es decir, en el seno de la unidad doméstica, sino en instancias tales como el Estado, que es sitio de elaboración e imposición de principios de dominación que se practican incesantemente, por lo que “este es un campo de acción inmenso que se encuentra abierto a las luchas feministas, llamadas a ocupar así un espacio original y perfectamente asentado en el seno de las luchas políticas contra todas las formas de dominación”.

32 Entrevista a Dorotea T. concejala de Salcedo.

Conclusión

Los testimonios recogidos permiten valorar lo que se podría calificar como los “dilemas” o el claroscuro del ejercicio ciudadano hacia la participación –concretamente en la experiencia particular de planificación 2011 llevada a cabo en la provincia de Cotopaxi–, esto es sus nudos problemáticos y tensiones, así como sus potencialidades.

Se ha visto cómo el diseño de instituciones participativas promovidas por el Estado presenta limitaciones al tratar de estandarizarlas sin tomar en cuenta los marcadores sociales de desigualdad étnica, de clase y de género, productos de una larga historia de dominación en Cusubamba. Por ejemplo, es el caso de los GAD como espacio determinado por la Constitución de 2008 para dinamizar la participación en la planificación del desarrollo territorial. Estas instancias contribuyeron a ampliar el espectro de la representación, en particular hacia grupos mestizos urbanos que se abstuvieron en experiencias de planificación anteriores, al considerarlas experimentos de indígenas. A pesar de ello, tales dispositivos solo lograron el efecto formal de una pretendida igualación entre población mestiza e indígena, entre sectores económicos pudientes y pobres, entre hombres y mujeres, etc., “alisan” las diferencias pero no considerando los conflictos de poder en juego.³³

No todos los principios que animan la planificación se han plasmado en los planes de desarrollo de la provincia; sobre todo se evidencia una ausencia de políticas tendientes a la equidad de género, vacío que ha sido reconocido por las mismas autoridades de planificación. A pesar de la existencia de una acción política centrada en las organizaciones de mujeres indígenas de largo arraigo, que han disputado el ejercicio de sus derechos, los temas de equidad de género cuentan con una débil legitimidad en la esfera pública oficial. Existen esfuerzos de incidencia política a través del acercamiento entre estas

33 Por esta razón, es en el campo político donde se hacen las evaluaciones más pesimistas ya que se considera que al institucionalizar la participación existe el riesgo de despolitizar a sus actores, en el sentido de generar una suerte de campo neutro, aséptico, donde las contradicciones sociales, las diferencias ideológicas y las múltiples fracturas de la sociedad se “alisan” (Fernando Larrea Maldonado 2010).

organizaciones con las mujeres que están en puestos de representación a nivel de los gobiernos locales. A su vez, para ellas, lograr su incorporación ha significado ir a contracorriente de concepciones universalistas con las que se enfocan los problemas del desarrollo en el territorio, así como sobrepasar procedimientos institucionales que minimizan su importancia y, sobre todo, vencer las resistencias de las autoridades masculinas.

En Cusubamba existen formas de relacionamiento entre participación y representación política gracias a las cuales se han podido colocar temas sobre equidad de género en la agenda política de la localidad, sin embargo, estas no han estado del todo articuladas, ni se han hecho orgánicas. Cuando esto ocurre, retomando a Fraser (1995), las interpretaciones de las mujeres que están en juego, aunque marginadas y sin poder contar con una audiencia suficiente, pueden conducir a una nueva situación en la que se desestabilice la hegemonía de la interpretación dominante; es el caso en el que las interpretaciones “subordinadas” irrumpen en la esfera pública y consiguen ser debatidas.

Las biografías de varias mujeres que están en cargos de representación a nivel de los gobiernos locales, mostraron cómo en sus trayectorias se han visto confrontadas a diversas experiencias de discriminación, ya sea por su condición étnica, de clase o género; en consecuencia, lo que les impulsa a participar es la búsqueda de equidad.

Otra de las tensiones manifiestas en la aplicación de los dispositivos estatales en la provincia fue la centralidad otorgada a lo técnico en detrimento de lo socio-organizativo, de ahí que se acudiera a consultorías externas para la elaboración de los planes. Esta situación reflejó una tendencia a considerar que las desigualdades sociales y los problemas del territorio se resuelven vía planificación y conocimiento experto; tal solución no deja de ser paradójica, tratándose de una de las provincias donde había experiencia previa en procesos de planificación participativa asentada en procesos políticos significativos. Esto sugiere que los actuales dispositivos desconocen o, por lo menos, no integran en su implementación el cúmulo de aprendizajes y de experiencias socio-organizativas participativas que les precedieron.

Se observa que en este ciclo existe una mayor pluralidad de actores que participan, aunque, al mismo tiempo, entran en conflicto con la nueva

institucionalidad y expresan su malestar frente a procedimientos que son considerados más formales que sustantivos. Este malestar se refiere a los Consejos de Planificación y de Participación Ciudadana y Control Social, que se establecen para cumplir con requisitos normativos pero no implican una apropiación real de estos espacios desde las organizaciones sociales, las mismas que no manifiestan interés en desplegar iniciativas propias para llevar adelante procesos sostenidos de control social.

La tensión en torno a si este ciclo participativo normado por el Estado conlleva el riesgo de cooptación de la sociedad civil está presente en la experiencia de Cotopaxi. Actores como el movimiento indígena y campesino de esta provincia, a través de sus voceros, manifiestan estar dispuestos a entrar en la nueva institucionalidad como recurso legítimo para plantear sus demandas, pero desde una posición de autonomía de la sociedad civil frente al Estado. Consideran que cuando la participación es regulada y obligatoria se desvirtúa su verdadero significado. En este tiempo, los conflictos políticos del movimiento indígena frente al régimen han marcado el rumbo de la planificación participativa en Cotopaxi; de ahí que lo que se ha interpretado como desajustes de coordinación institucional no son sino conflictos políticos.

Un elemento adicional que resalta en este nuevo ciclo participativo conduce a avizorar la convivencia de clientelas, intereses corporativos e incluso patrimonialistas, junto con tímidos procedimientos basados en la participación ciudadana que no logran asentarse como modalidad de interlocución sociedad-Estado. Es decir, permanecen modalidades basadas en la negociación directa, alejadas o al margen de la nueva institucionalidad y de los objetivos de producir decisiones consensuadas en torno a la orientación de las políticas de desarrollo en el territorio, exigir la rendición de cuentas y ejercer el control social.

En suma, se observa que a pesar de la existencia de una historia de participación importante en la provincia, en este nuevo ciclo regulado por el Estado las actrices y actores sociales se incorporan de manera más formal que sustantiva para cumplir el requisito. Sin embargo, en su despliegue hay momentos en que las lógicas participativas desbordan lo normado y se salen de los límites institucionales establecidos.

Capítulo 6

Prácticas de participación de las mujeres a nivel institucional en Cusubamba

En este capítulo analizo estas prácticas de participación en la parroquia a través de un evento como fue el proceso de elaboración del PDOT 2011 y discuto la adaptación/contestación que hizo la comunidad frente a los lineamientos de planificación participativa normados por el Estado. Además, reflexiono en torno a las expectativas de la población, hasta qué punto coinciden o se perciben diferentes respecto a los objetivos planteados desde el Estado en torno a la planificación del desarrollo a nivel local.

En una primera parte describo los esfuerzos realizados por el GAD parroquial de Cusubamba para adaptar el instrumento de planificación a la realidad de la parroquia para, sin separarse de los lineamientos establecidos por el Estado, reivindicar el proceso como propio. En un segundo momento analizo la relación del gobierno parroquial con las comunidades y cómo esta expresa la convergencia de distintas lógicas basadas en prácticas clientelares, corporativas y atisbos de un ejercicio ciudadano. También discuto sobre aquellas formas que, vistas desde fuera, se consideran de clientela y que, a través de la necesidad de sus agentes, aparecen como estrategias de sobrevivencia y reelaboración de identidades. En una tercera parte, reflexiono sobre la creación de una esfera pública localizada, señalando la posición que ocupan las mujeres en el debate público y mostrando algunas tensiones relativas a patrones patriarcales que copan la escena en las asambleas de planificación en la parroquia.

Cusubamba es una parroquia donde hay participación a pesar de sus escasos resultados. Sus autoridades han tratado de propiciarla, junto con es-

pacios de consulta, alrededor de la formulación de planes de desarrollo para mejorar la calidad de vida de los habitantes, sin embargo, “el instrumento llegó a transformar poco o casi nada la realidad de las comunidades”.¹

Al no concretarse las demandas de la población, ya sea por falta de recursos o por incapacidad gubernamental al momento de cumplir los compromisos establecidos, esto se ha traducido en desmovilización, que ha afectado negativamente los intentos participativos. No obstante, al establecerse la planificación participativa con carácter de mandato constitucional, se abrió un nuevo ciclo de oportunidades.

La elaboración del PDOT 2011 de Cusubamba se realizó en el contexto de una crisis de representación de la organización de segundo grado, la COICC, y de conflictos entre esta y el gobierno parroquial. En el ámbito rural las organizaciones de base y las organizaciones de segundo grado, de larga tradición en los pueblos indígenas, pueden desencadenar relaciones de conflicto y competencia con la junta parroquial ya que no siempre tienen interés por participar de sus políticas por ser una entidad de gobierno local ligada al aparato estatal. Esta es una de las tensiones a tener en cuenta, ya que la falta de sinergias entre Estado y sociedad civil bloquea la efectividad de los espacios participativos. En Cusubamba estos eran vistos como imposiciones externas e instrumentales, frente a las prácticas participativas consideradas “genuinas” que se llevan a lo interno de las organizaciones indígenas.

En la medida en que el ámbito micro-rural carecía de gobiernos locales efectivos, la creación de las juntas parroquiales rurales significa la expansión “formal” de la democracia, que se vuelve más representativa que la existente tiempo atrás, señala Martínez Valle (2010, 111). Sin embargo, su constitución generó al mismo tiempo un nuevo espacio político en el medio rural que se convirtió en un campo de intereses y conflictos entre los grupos sociales presentes en el territorio. Por esta razón señala:

La creación de las juntas parroquiales no significa solo la creación de un nivel de gobierno local más cercano a la población, sino también la apertura de un nuevo campo social que tiende a ser el espacio de lucha simbólica,

¹ Entrevista al expresidente de la junta parroquial de Cusubamba respecto al Plan de Desarrollo de la Parroquia (2006), 6 de enero de 2012.

económica y política de los principales actores sociales presentes en un determinado territorio [...], podría interpretarse como un “espacio conflictivo” [debido a la] configuración pluriétnica y de diversificación social de los espacios rurales en el caso ecuatoriano (Martínez Valle 2010, 112).

Este espacio de diversificación social no solo está constituido en términos de etnia y de clase, sino también de género. A efectos del análisis que presento en este libro, abordo el espacio social de la parroquia rural como un espacio de poder y para su estudio utilizo la metáfora de campo en el sentido propuesto por Bourdieu (1997), que fue definido en el capítulo anterior.

“Sin recetas y con nuestra propia gente”

Cusubamba tiene sus propias necesidades y potencialidades, tiene organización, por eso vamos a desarrollar un proceso que venga desde las bases [...]. No queremos contratar profesionales de fuera habiendo un personal de apoyo en nuestra parroquia. Hemos capacitado a un grupo de jóvenes para que sean un equipo de trabajo con capacidad de levantar información. Vamos a hacer una experiencia –como en muchas otras ocasiones– con nuestra propia gente. No nos sentimos abocados a contratar consultores que lo que hacen es actualizar planes ya hechos y que hacen de la participación una ficción pues vienen ya con la receta lista. Necesitamos hacer este momento de planificación para pensar qué estamos haciendo y hacia dónde nos está llevando la carrera que tenemos todos los días. Participación para nosotros es agrupar ideas, compartir por igual y vernos con las mismas oportunidades. Que de nosotros salga la realidad, ayuden dando la información de cómo vemos hoy y cómo queremos que sea hacia diez años nuestra parroquia [...]. Si la gente participa sabe cuánto cuesta ese proyecto, si no participa cómo pueden exigir cuentas de las obras. No le pueden pedir cuentas a la junta parroquial si no participan y si no saben lo que tiene que hacer.²

El discurso pronunciado por el presidente del GAD parroquial de Cusubamba ante un auditorio de más de trescientas personas, durante el acto de

² Extracto del discurso pronunciado por el presidente del GAD parroquial de Cusubamba, durante el acto de inauguración del proceso de planificación participativa, 3 de marzo de 2011.

inauguración de la planificación participativa, dio cuenta de la singularidad de un proceso cuya estrategia combina acciones por fuera y por dentro de la institucionalidad establecida. A pesar de que Cusubamba –como el resto de parroquias rurales en el país– carece de capacidad técnica instalada para la planificación del desarrollo, el gobierno parroquial, con apoyo del FEPP, decidió conformar el equipo técnico de planificación junto con uno de promotores comunitarios, utilizando recursos humanos propios.³

Esta es una primera diferencia que distancia a Cusubamba del procedimiento seguido por el resto de parroquias del cantón Salcedo, las cuales contrataron conjuntamente a un equipo consultor externo para que sea el encargado de la elaboración del plan.

Bajo el principio de “aprender haciendo”, se instalaron ocho mesas de concertación,⁴ se usa el diagnóstico rural rápido, que permite una descripción de los problemas mediante la técnica de lluvia de ideas, que se recoge en fichas. En cada mesa, asistida por un miembro del equipo técnico y con la ayuda de los promotores, se plasmaron en matrices las impresiones de la ciudadanía sobre las carencias y necesidades de la parroquia, así como las soluciones propuestas. Esta es una segunda característica, que singulariza a Cusubamba: la adaptación de la metodología para elaborar el diagnóstico participativo, ya que mediante el empleo de recursos pedagógicos y tratando de “no personalizar el liderazgo de los técnicos”, se levanta información *in situ* incorporando el conocimiento de la gente sobre su realidad.⁵

3 El equipo técnico en Cusubamba estuvo integrado por profesionales de la localidad (un ingeniero civil, un ingeniero agrónomo y dos maestros del sistema de educación intercultural bilingüe), que actuarían junto a un grupo de jóvenes estudiantes de la localidad que en condición de promotores ayudan a recoger información en cada una de las comunidades; apenas dos de ellos eran mujeres. (Taller de Capacitación dirigido por el FEPP. Centro de Capacitación San Pablo de Tandanacui, parroquia Belisario Quevedo, 18 y 19 de febrero de 2011).

4 Para la elaboración del *Diagnóstico Estratégico Participativo* se conformaron ocho mesas de trabajo: educación, salud, desarrollo, naturaleza, manejo de residuos sólidos, movilidad humana, vialidad, servicios básicos e infraestructura, cada una de las cuales debía abordar cuatro ejes de trabajo: análisis de situación (*qué*); alternativas de solución (*cómo*); presupuesto participativo (*con qué*), Plan Operativo Anual (*qué, quién*). (Taller de Capacitación dirigido por el FEPP. Centro de Capacitación San Pablo de Tandanacui, parroquia Belisario Quevedo, 18 y 19 de febrero de 2011).

5 Como entidad de apoyo, el FEPP capacitó en el manejo de la metodología de planificación a las autoridades de la junta parroquial, al equipo técnico y al grupo de jóvenes promotores comunitarios. (Taller de Capacitación dirigido por el FEPP. Centro de Capacitación San Pablo de Tandanacui, parroquia Belisario Quevedo, 18 y 19 de febrero de 2011).

Ello demandó realizar un trabajo de microdiagnóstico pormenorizado⁶ –mediante asambleas generales y en cada una de las 22 comunidades que conforman la parroquia, junto con efectuar una encuesta a los hogares– a pesar de la inversión en tiempo y recursos que eso suponía. Existió, pues, una voluntad expresa de parte del GAD parroquial por generar un proceso continuo de participación y consulta ciudadana. Aun así la participación fue variable, lo cual se fue modificando en el transcurso del proceso:

En la primera asamblea tuvimos poca participación, en la segunda ya hubo una aceptación mayor, ya tuvimos más público. Más adelante ya no hubo delegados sino que se encontraban los presidentes de las comunidades, donde ellos sí ya hablaban con voz y voto y seguros de lo que proponían. Ahí nosotros observamos que la participación sí iba avanzando [...]. En la asamblea que se hizo en cada comunidad se tuvo mayor participación porque la gente comenzó a decir que si no está de acuerdo por qué tienen que realizar tales actividades, solo si es que estoy de acuerdo en algún proceso se puede realizar. Entonces ahí la gente se iba dando cuenta del poder que tiene la participación ciudadana.⁷

Cuatro principios fueron definidos como bases de la planificación en Cusubamba: interculturalidad (no desconocer la cosmovisión indígena); equidad (poner por delante a la persona); participación (hacer que la población intervenga desde el inicio hasta concluir el plan); y desarrollo de capacidades (dejar instalada la capacidad técnica en la parroquia formando a los jóvenes del lugar para que sean los futuros “consultores”). Incluso la conformación del equipo técnico y de promotores se estableció con el objetivo de concretar estos principios rectores, integrando a profesionales nativos con conocimientos en las distintas áreas.

6 La metodología combinó la asamblea junto con el procesamiento de datos cuantitativos, ya que simultáneamente se levantó una línea base mediante una encuesta sobre condiciones de vida. Finalizada esta etapa se efectuaron tres asambleas, con los presidentes y/o delegados de las comunidades, para dar a conocer los resultados del diagnóstico y ajustar la propuesta. El borrador del plan se socializó en asamblea general convocada también para la rendición de cuentas de los dos años de gobierno de la junta parroquial.

7 Entrevista al coordinador del equipo técnico para la elaboración del PDOT de Cusubamba, Latacunga, 3 de enero de 2012.

Me detengo en el desafío que para los técnicos significó articular estas diferentes lógicas que reflejan la diversidad socio-cultural e incluso la heterogeneidad geográfica y ambiental de la parroquia. En este ejercicio identifiqué un tercer elemento que singulariza el proceso participativo llevado en la parroquia, que tiene que ver con la incorporación de las especificidades culturales del lugar y que se intentó incluir en el plan.

La perspectiva de género resultó un tema lejano frente al cual las autoridades parroquiales y el equipo de planificación reconocieron su menor conocimiento, aunque estuvieron interesados. Fue una ausencia que se evidenció en el conjunto de la provincia. En la observación participante, una de mis impresiones sobre el tema de la equidad en la participación es que la palabra de los individuos pierde valor, por no representar a sectores organizados. Fue el caso de las mujeres, que en muchos talleres parroquiales actuaron a nombre propio o en calidad de comuneras y por lo tanto pasaron desapercibidas. Esto impidió que los intereses de las mujeres, como grupo, puedan ser representados.

[Dicen] confiar más en la comunidad que en el grupo de mujeres, porque la comuna es antigua y jurídica y su representación necesitamos para cualquier trámite, no así el grupo de mujeres, que además hace muchas exigencias de tiempo y reuniones que no conviene a las tareas de las mujeres.⁸

Como grupo de mujeres nadie se pronunció [...]. Incluso cuando fuimos a levantar la información pensábamos que no había asociaciones de mujeres en esa comunidad porque preguntábamos y no se identificaban como tal aunque las presidentas sí estuvieron dentro de las reuniones pero al menos a nosotros no nos dijeron ‘mire yo soy la presidenta de este grupo de mujeres de la comunidad’ o ‘soy la representante del grupo de mujeres’ [...]. Me hubiera gustado que sea esta la representatividad y no solo el actuar de ellas como comuneras.⁹

En estos testimonios se percibe que las mujeres campesinas e indígenas de Cusubamba no se relacionan frente al Estado en representación de sus pro-

8 Entrevista a comunera de Compañía Chica, 18 de abril de 2012.

9 Entrevista a Miguelina, promotora comunitaria, 25 de febrero de 2011.

pias organizaciones, sino en función de su pertenencia a la comunidad (el “nosotros”). Esta relación es políticamente estratégica, pero también más de “individuos” que demandan ante el Estado. Sin embargo, en esta condición pierden capacidad de influencia. Este es un signo, aunque aún muy tenue, que sugiere que se están generando procesos de individuación de las mujeres en su acción social y política, como se argumentó en el capítulo 4. Nótese, no obstante, cómo los dispositivos participativos se sostienen en la representación corporativa, en consecuencia, se privilegia la convocatoria a los actores colectivos más “relevantes”, con “peso” en la parroquia, que generalmente corresponden a representaciones masculinas; participar en función del estatuto “ciudadano” no es aún decidir.

El GAD parroquial de Cusubamba se conformó exclusivamente por hombres, solo una mujer fue elegida vocal suplente pero se mantiene prácticamente inactiva; por lo tanto, las organizaciones de mujeres carecen de representación en este espacio de gobierno, sin la cual se hace difícil movilizar las demandas de redistribución y reconocimiento con el fin de desafiar la injusticia de género (Palacio Avendaño 2009).

Las acciones que emprende el GAD parroquial, concentradas básicamente en la dotación de obras de infraestructura de pequeña magnitud, se han realizado en buena medida con el aporte de mano de obra del contingente de mujeres. Como se ha señalado, debido a la migración temporal masculina, quienes se quedan al frente de la comunidad son las mujeres, pero aun siendo su desempeño significativo no se traduce en capacidad de decisión al interior del gobierno de la parroquia. “Aquí quienes están afrontando son las mujeres. Cuando llamamos a las reuniones, ellas vienen y colaboran, son bien luchadoras y entradoras; aparte de la junta, ellas solitas gestionan y han logrado hacer obras en las comunidades”, reconoce el presidente del GAD parroquial, pero admite haber incorporado durante su administración “solo un proyecto para la entrega de vaconas a las mujeres, ejecutado conjuntamente con el Consejo Provincial”.¹⁰ Ellas resienten esta situación y reclaman tener “voz” para que se contemplen acciones que beneficien a las mujeres y a sus familias:

10 Entrevista al presidente del GAD parroquial de Cusubamba, 26 de mayo de 2013.

La forma de gestionar es que siempre participamos en las reuniones que nos convocan, para ello bajan las dirigentes para escuchar la sesión en la junta parroquial y luego ellas salen a la comunidad para hacer la asamblea y allí informan de las novedades que han pasado [...]. Siempre hemos sido colaboradoras con la junta parroquial [...], por lo pronto no tenemos obras para el grupo de mujeres, es por eso que hacemos un llamado de atención para que nos escuchen nuestras necesidades ya que son muchas.¹¹

Retomando a Phillips (2002, 11), cabe preguntar si la igualdad política puede ser algo significativo sin tener mecanismos formales de representación en función del grupo, ya que los individuos demandan reconocimiento –materializado en políticas concretas– no solo como individuos, sino como integrantes de colectivos reales. “Los que han estado previamente subordinados y marginados o silenciados necesitan la seguridad de una voz garantizada [...], las democracias deben actuar para reordenar el desequilibrio”, señala la autora. Por lo tanto, un gobierno, para ser democrático, requiere desarrollar mecanismos representativos que reconozcan explícitamente la diferencia de género y de este modo garantizar una nueva proporcionalidad entre los sexos en la toma de decisiones políticas.

Ante la escasa representación de las mujeres y la ausencia de políticas de género a nivel de los gobiernos locales, el COOTAD establece la obligatoriedad de crear comisiones de género e interculturalidad a su interior. En el caso analizado, se dio paso a su constitución, pero sin mediar una consulta previa a las interesadas y bajo formas que revelaron la improvisación y la verticalidad con que fueron implementadas. El siguiente testimonio presenta un caso de estos, en que se instrumentalizan los temas de equidad de género para dar cumplimiento a una disposición del Estado.

No me pierdo el tiempo porque así andando se aprende, si no se sale no se oye nada [...], por eso como presidenta de la asociación de mujeres siempre estoy en todas las reuniones y gestiones que ha solicitado tanto el Cabildo Mayor como la junta parroquial. Pero esta vez la junta me pusieron de apuro en la comisión de género, el presidente es hombre y yo no creo que debe

11 Entrevista a síndica de la comunidad de Llactahurco, 25 de abril de 2012.

estar un hombre; me nombraron de vicepresidenta por votación de los miembros de la directiva, pero no estuve enterada, al apuro me llamaron y no estuve preparada, dijeron que era para pedir proyectos pero hemos de protestar si no nos toman en cuenta a las asociaciones de mujeres, que nos dejan a un lado, ¡si dicen que debe haber igualdad debe haber igualdad!¹²

Uno de los conflictos políticos existentes en la parroquia es “la falta de coordinación, comunicación y acercamiento entre la junta parroquial y la OSG, ante la falta de acuerdos sobre roles y funciones de cada una”.¹³ En sus inicios, cuando la junta parroquial actuaba bajo condiciones institucionales absolutamente adversas y con poca capacidad de gestión, la OSG tenía el control absoluto de este espacio de gobierno sin que existieran mayores conflictos en su interior. La escisión se produce al momento en que las juntas parroquiales son elevadas al estatuto de gobiernos seccionales autónomos, con la correspondiente asignación de recursos y competencias. Desde entonces el gobierno parroquial se vuelve un espacio de disputa. Mientras las dos primeras juntas fueron conformadas íntegramente por representantes de la OSG, al momento su integración refleja la división interna que penetra a la organización de base y que la polariza entre partidarios de Pachakutik y Alianza País.

La división que atraviesa la organización de segundo grado se expresa a través de la biografía política de quien se desempeña como presidente del GAD parroquial y que por algunos años fue secretario y presidente de la COICC. Se inició como presidente de su comunidad (Atocha) y fue reelegido; luego, durante cuatro años fue presidente de regantes del canal Sunfo Laigua, que abastece de agua de regadío a las 18 comunidades de las zonas bajas; seguidamente se desempeñó como secretario y presidente de la COICC; fue concejal alterno en el municipio de Salcedo durante cuatro meses hasta cuando presentó por primera vez al movimiento indígena la carpeta para candidato a la presidencia de la junta parroquial de Cusubamba y fue rechazado aduciendo que no poseía el título de bachiller. “Fue un

12 Entrevista a la presidenta de la Asociación de Mujeres Nuevo Amanecer de Cusubamba, 24 de febrero de 2012.

13 Plan de Desarrollo de Cusubamba 2006, 25-26.

juego político de un grupo de familiares”, dice, “para mí fue durísimo, después de haber servido tanto a la organización... pero salieron perdedores”. Alianza País le propuso el tercer puesto en la lista de candidatos a la junta parroquial.

Como me conocen y saben del trabajo que he venido realizando en las diferentes instancias en que he estado, las comunidades respondieron a mi favor [...] era difícil ganar en tercer lugar y he ganado a todos los partidos y hasta a los mismos compañeros del Pachakutik [...]. Cuando llegué a la presidencia del GAD parroquial era terrible, los compañeros de Pachakutik comenzaron a desunirse, la organización también estaba terminada, vinieron reclamos, oposiciones, me dieron la espalda, me dejaron solo, ya casi despedido quería renunciar [...], ahí es cuando logro unirles a los compañeros vocales, les dije ustedes vienen a trabajar como autoridades o vienen a meter en problemas, ustedes son de las mismas comunidades, saben sus necesidades, ayuden, gestionen. Ahí es que volvemos a unificar, convocamos a todos los presidentes de las comunidades para hacer conocer cómo vamos a empezar a trabajar; por la experiencia en la organización no era tan difícil ir acordando con los cabildos, tanto dinero tenemos, qué proyectos quieren, pero necesitaba el Plan para definir las cosas más urgentes [...]. Yo escuchaba la idea de cada uno de los compañeros, así sean de la oposición, por eso tengo la cara de llegar a la COICC tranquilamente. Quiero retomar a la organización porque la organización es de las comunidades y la junta es gubernamental, es del Estado [...], para hacer cumplir a las autoridades tiene que haber una organización, para reclamar con fuerza, unidos. Pero si no hay organización un presidente no va a hacer caso [...]. Sí, tremendamente hay esa distancia entre comunidades y el Estado. Las comunidades nos dicen a los de la junta, dicen “ellos están con sueldo, tranquilamente y no hacen nada, hasta roban”. Para eso hay rendición de cuentas y yo como presidente del GAD parroquial he sido uno de los primeros que hizo rendición de cuentas el viernes pasado en la plaza Santo Domingo [...]. También hago convocatorias, primero lo hago a través de sesión ordinaria o si es necesario la extraordinaria [...] jamás me ha gustado deslindar a nadie sino más bien hacer un consenso. En el trabajo no hay bandera política, acá tenemos que dar una solución entre iguales.¹⁴

14 Entrevista al presidente del GAD parroquial de Cusubamba, 26 de mayo de 2013.

Si en 2006, por influencia del movimiento indígena, la COICC promovió la elaboración participativa del Plan de Desarrollo de Cusubamba, actualmente, en cambio, es contradictoria y menor su grado de involucramiento y compromiso con las acciones de planificación propuestas por el Estado. Veamos el siguiente testimonio.

Al principio, cuando recién empezó la conformación del equipo técnico, se escuchaban comentarios en la parroquia como que el presidente de la COICC había dicho que la organización va a hacer su propio plan de desarrollo para Cusubamba, que lo que haga la junta está mal; que a las comunidades donde están ellos no vamos a ingresar, que nos han de bañar si vamos a esas comunidades. Eso era al principio. Después cuando se empezó a ir a las comunidades, se iban quedando rezagadas las que no nos daban paso [...], entonces empezaron a llegar las comunidades a reclamar ¿por qué no van donde nosotros? Ahí hubo el cambio [...], imagino que se comunicaban entre vecinos de lo que se trata el plan y llegaba a oídos de las comunidades en donde no querían que entremos. Y luego nos invitaban. Nosotros no teníamos ningún problema en ir si ese era nuestro trabajo.¹⁵

En el mundo indígena la participación ha constituido una vía histórica de acción colectiva,¹⁶ no obstante, cuando la convocatoria a participar la realiza el Estado se levantan resistencias. Este bloqueo político deja traslucir un fenómeno de fondo que tiene que ver con el progresivo desplazamiento que, en términos de representatividad, sufren las organizaciones de segundo grado frente al creciente poder que va ganando una institución del Estado como es el GAD parroquial.

La situación ha cambiado y se debe evaluar porque de todas maneras la junta está en el centro poblado y otra vez el centro poblado vuelve a tener el poder y no las comunidades [...], pero también el gobierno ha distor-

15 Entrevista al coordinador del equipo técnico para la elaboración del PDOT de Cusubamba, Latacunga, 3 enero de 2012.

16 “La participación como sinónimo de cooperación es la forma que asume la sociabilidad y el vínculo primario con la comunidad, por lo que no es un acto de elección participar o dejar de participar sino que es una condición para ser parte, de ello depende la supervivencia y la aceptación de los miembros” (Krotz y Winocur 2007, 200).

sionado; lo malo es que ya no hay esa conformidad de trabajar en mancomunidades, cada quien quieren llevar obras a las comunidades de las que provienen y el resto queda a merced de que no llegue nada. Yo lo que digo es que manejemos como organización a la junta para eliminar la politiquería, si no estos políticos están destruyendo poco a poco a la organización, distorsionando el gobierno que debe ser de la comunidad [...]. La organización fue invitada para elaborar el Plan de Cusubamba y aunque somos críticos de la gestión de la junta participamos, porque si no oyen a los que no estamos de acuerdo, a la organización también, no se puede hablar que ha habido buena participación.¹⁷

El testimonio del presidente de la OSG de Cusubamba expresa no solo el reclamo ante la ausencia de los servicios del Estado a nivel de las comunidades indígenas, porque estos se han dirigido generalmente a los centros poblados habitados por mestizos, sino también lo que desde su punto de vista constituye la división de las organizaciones por efecto de la penetración de un nuevo modelo estatal. Esta situación es habitual en un contexto en que las poblaciones indígenas han mantenido históricamente una relación conflictiva con el Estado nacional. Con la creación de las juntas parroquiales, como señala Guerrero (2003), el Estado llegó “para extender la retícula de la dominación hasta los confines del espacio social”, y en la actualidad se podría decir que a través de los dispositivos de participación el Estado logra su máxima eficacia en el control del territorio.

Para el movimiento indígena, la dimensión política de la comunidad es primordial, pues constituye el espacio donde construir una forma de poder alternativo. No se la piensa atravesada internamente por fisuras de poder, sino como una unidad política independiente de las instancias mestizas estatales, diferente con relación al exterior. Esta representación de la comunidad, que es más estratégica que real, se acerca a la noción de *frontera étnica* que Mazars (2008, 70) recoge, pues permite al grupo sentirse unido, “al punto de no querer aparecer en el exterior sino como un solo cuerpo, y de fortalecer al interior la reproducción de vínculos sociales hacia una cohesión y una coactividad inclusivas”.

¹⁷ Entrevista al presidente de la Corporación Indígena y Campesina de Cusubamba (COICC), 18 de abril de 2012.

En síntesis, en el doble juego entre “ajuste” y “flexibilidad” ante la normativa vigente, se desarrolló la dinámica de planificación participativa en Cusubamba. Frente a ella sus dirigentes no quieren sentirse dentro de una ‘camisa de fuerza’ que deje poco espacio para la autodeterminación. Sin embargo, son conscientes de que habrá recursos para las comunidades y no se podrá gastar.

Clientela o estrategias de reelaboración de identidad y sobrevivencia

A partir de los siguientes testimonios reflexiono sobre dos aspectos centrales: el primero se refiere a cómo se conciben las relaciones de la comunidad con la Junta Parroquial y el segundo, a la forma en que se entiende la participación ciudadana en el proceso de elaboración del plan de desarrollo y ordenamiento territorial de la parroquia. Son dos aspectos que aparecen relacionados y que a primera vista sugieren una relación de clientela como lazo primario que conecta a la sociedad civil con el Estado en el nivel microlocal.

La directiva andaba en todas las reuniones que convocaba la junta parroquial, ahora estamos pintando la casa comunal y estamos poniendo tumbado y también azulejo en el piso, gracias al préstamo que nos ayudó la junta, ellos nos dieron los materiales y nosotros como la contraparte pusimos la mano de obra. También nos ayudaron con el empedrado de la carretera de ingreso al centro de la comuna, casi a los tres años del pedido [...]. Sí participamos en la consulta para el plan de desarrollo, toda la directiva estábamos y allí dijimos aquí nosotros no somos del grupo de mujeres y los hombres tampoco, todos somos comuneros. En el plan pedimos que nos ayuden con animales menores como también vacas y a terminar el empedrado arriba y debajo de la comunidad, y también pedimos las cunetas y bordes y pases de agua para la comuna. Porque en la parte alta están aprovechando y las zonas bajas como nuestra comunidad no tienen mucha ayuda, y nos dijeron que bueno, que no se preocupen.¹⁸

¹⁸ Entrevista a síndica de la directiva de la comunidad Cobos San Francisco, 29 de abril de 2012.

Por parte de la junta parroquial no hay ese apoyo, por eso mejor hemos ido directo al municipio de Salcedo. Yo por dos años consecutivos he estado en la directiva y no se saca nada, nos han ofrecido un dinero para la compra de cemento que necesitamos para terminar el cerramiento y el enlucido, nos dijeron que para el otro año tal vez salga y como hay directiva nueva toca nuevamente empezar el seguimiento [...]. Para la organización del plan de desarrollo, la directiva fue llevando un listado de necesidades de la comunidad para presentar en la junta parroquial y mandamos que por favor nos culminen con la terminación del cerramiento ya que el municipio nos está dando la terminación de la casa comunal que es de dos pisos y que también va utilizar la escuela. La comunidad va a poner la contraparte y se hizo cargo de la construcción.¹⁹

La junta parroquial sí nos está ayudando, pero el otro año como no andamos no hubo nada de obras, y desde que entró la presidenta Hilda sí está gestionando obras como la aplicación del estadio. Para la escuela también sí ayudaron con un centro de cómputo [...]. La presidenta nos reunió para decir qué necesitaban, las obras que hacen falta en la comunidad para mandar a la junta parroquial y participar en el plan de desarrollo, y lo que pedimos era la terminación del empedrado de la comunidad y el revestimiento del canal de riego que baja de la sequía de Sunfo Laigua, todo el canal es de tierra y hay partes que filtra el agua y daña el camino.²⁰

Con estos testimonios se constata que la comunidad califica la efectividad del gobierno parroquial en función de la mayor o menor dotación de obras realizadas. A su vez, equipara participación con eficiencia en la gestión. De ahí que la junta parroquial se vea constreñida a mostrar niveles de eficiencia, cuyo indicador se traduce generalmente en el número de “obras” de infraestructura que pueda realizar. En Cusubamba, las asambleas de planificación reflejaron ese carácter, pues era frecuente presentar al inicio de cada reunión un listado de obras para que sean acogidas por las autoridades sin que aquellas sean el resultado de una discusión al interior de las mesas de deliberación. Uno de los objetivos de la planificación es precisamente

19 Entrevista a secretaria de la directiva de la comunidad Compañía Chica, 18 de abril de 2012.

20 Entrevista a comunera de la Consolación, 18 de abril de 2012.

superar esa visión de los gobiernos locales como proveedores exclusivos de obras y en su lugar concebirlos como articuladores del desarrollo y ordenamiento territorial (Senplades 2010), un horizonte que es aún lejano.

En muy poca medida, se han realizado en Cusubamba inversiones en infraestructura –proyectos de electrificación rural, agua potable, canales de riego y construcción de vías–, la constante ha sido construir pequeñas obras en las comunidades. Sin duda, esta situación corresponde al mandato legal de los gobiernos parroquiales, que son responsables de la provisión de infraestructura física y equipamiento de los espacios públicos de la parroquia (Constitución 2008, Art. 267), así como a las débiles capacidades administrativas, técnicas y de recursos que tienen las juntas parroquiales, y además al hecho de que las comunidades rurales han sido históricamente descuidadas por todos los niveles de gobierno y sufren de necesidades insatisfechas de infraestructura básica que deben ser atendidas.

Hay también otro conjunto de factores, identificados por Cameron (2009), que permiten explicar la popularidad de las “obras de cemento” en las áreas rurales andinas,²¹ lo cual nos parece cercano a lo que ocurre en Cusubamba. Uno de ellos está relacionado con la legitimidad política de las autoridades locales y su deseo de realizar proyectos que puedan ser rápidamente construidos o implementados y que sirvan como legados visibles de su liderazgo, ya que una de las características definitorias de un “buen líder” en las comunidades rurales a lo largo de los Andes es la habilidad para negociar recursos externos para “proyectos de desarrollo”.

Otro factor es lo que Cameron llama la “significación cultural del cemento”, un material de construcción que es percibido como “moderno” y urbano, en contraste con los materiales “tradicionales” como el adobe y la paja, que son vistos como signos de pobreza y retraso. De esta manera, los pobladores frecuentemente demandan construir nuevas edificaciones con materiales “nobles”, que afirmarían la “modernidad” de la comunidad ante los visitantes de fuera.

21 El estudio de Cameron (2009) al que hago referencia se basa en estudios de caso sobre presupuestos participativos, conducidos entre 1999 y 2007 en ocho gobiernos municipales rurales de Bolivia, Ecuador y Perú, que en su momento fueron reconocidos como ejemplos de “buenas prácticas” o como las experiencias más democráticas de gobernanza municipal en sus respectivos países.

Un tercer elemento, desde la perspectiva del mencionado autor, está relacionado con el escepticismo de los habitantes rurales respecto a las estrategias “innovadoras” de desarrollo promovidas por los agentes externos y los gobiernos nacionales, y con una mayor confianza en estrategias de supervivencia familiar y comunitaria ya probadas. En consideración de estos elementos, Cameron sostiene que no se trata de una relación clientelar ni de “falsa conciencia” o supuesta “ignorancia” de los pobres, sino que, como señala el autor:

La preferencia por los proyectos de cemento de pequeña escala puede ser vista como parte de estrategias más amplias de supervivencia rural y como elemento de esfuerzos por parte de las personas rurales para negociar identidades culturales modernas que las ONG y los planificadores estatales han fallado en reconocer o entender (Cameron 2009, 697).

En consecuencia, señala, las personas pueden formar parte de las reuniones participativas para perseguir objetivos que son muy diferentes a los “menús” de los bien intencionados funcionarios públicos, técnicos y especialistas, que son rebasados en la práctica cotidiana por las expectativas y las necesidades concretas de los ciudadanos y ciudadanas.

La noción de “infrapolítica” sirve a Cameron para explicar el comportamiento de quienes toman parte en las reuniones de presupuesto participativo, cuyas “actuaciones públicas” difieren significativamente de los “comentarios por detrás del escenario”. Los participantes –silenciosa aunque estratégicamente– adaptan los esquemas y las políticas externas a sus propias metas, por lo tanto, más que ante una resistencia, se estaría ante una adaptación estratégica.

Examinando el proceso llevado en Cusubamba a la luz del análisis propuesto por Cameron, encontré que sus habitantes participaron en las rondas de deliberación movidos por ese imaginario de que el Estado, a través de la planificación, les va a permitir acercarse a la modernidad del mundo urbano. En el horizonte de sus expectativas no está el paradigma del desarrollo integral y el reordenamiento territorial, sino la necesidad práctica de conseguir obras concretas para mejorar la situación de sus comunidades y

de sus familias. Así lo dejan ver las conversaciones que he mantenido con distintos actores y actrices y la observación participante en las mesas de planificación.

El estudio de Ospina et al. (2006) sobre Cotopaxi encuentra la persistencia de relaciones clientelares arraigadas en la cultura política comunitaria indígena, un fenómeno que para el autor “deriva directamente del modelo paternalista de las haciendas andinas de las que nacieron las comunidades rurales”. Anota que, por su origen, la comunidad funciona según el esquema de hacienda patrón/campesinos, deberes/protección, por lo que los grupos de parientes alrededor de una persona disputan las redes de distribución, que ahora se encuentran en manos de la más alta dirigencia indígena (Ospina et al. 2006, 270-271). Refiriéndose a experiencias previas de planificación participativa llevadas a cabo por el movimiento indígena y campesino de Cotopaxi, el autor sostiene que se trataba de un desplazamiento: de los modelos de toma de decisiones fundadas en relaciones clientelares y corporativas, hacia formas ciudadanas de definir las prioridades territoriales.

La investigación evidencia cómo se entretienen prácticas fundadas en relaciones clientelares y corporativas con atisbos de un relacionamiento diferente con el Estado basado en una concepción de derechos y ciudadanía. Sin embargo, no es una tendencia a la que se pueda referir con nitidez, según lo informa la experiencia de Cusubamba y como lo sugiere el siguiente testimonio.

Este año que pasó tenemos un libro [se refiere al PDOT 2011] en donde está escrito qué trabajo debemos hacer en la parroquia hasta el año 2015, es un libro con el plan de trabajo, entonces ahí estudiamos, vemos qué tenemos que hacer este año. Yo sé estar leyendo el libro grande, ahí está clarito cuánto dinero tiene que ir, hacia qué servicios y a qué comunidades, no es como antes que había que ser pariente o allegado a la autoridad para que den obras. Es un buen trabajo que hicimos sacar ese librito, pues estamos controlando que se cumpla eso. Este año tenemos que hacer un alcantarillado que van a dar ciento veinte mil y eso estamos atrás porque es de nuestra comunidad. Si no se hace la obra tenemos que exigir porque ya está en el plan de trabajo. El presidente de la junta que sacó ese libro

con nuestra colaboración es el primero que tiene que cumplir, pero a todas las comunidades equitativo tiene que dar, a cada una por igual como buen padre.²²

La asamblea parroquial como espacio público localizado

Convocada a las 9h00, inicia a las 10h15. La secretaria de la junta parroquial toma lista: 13 representantes de organizaciones e instituciones presentes de las 18 convocadas. Los representantes de las instituciones invitadas llegan portando sus uniformes así como hombres y mujeres representantes de los cabildos, se han vestido para una gran ocasión pues esta “magna” asamblea parroquial tiene un carácter cívico. Se realiza un día viernes bajo la consideración de que es un día de trabajo donde se encuentran todas las personas vinculadas a esta área. Para otras mesas se elige el día sábado para contar con la participación de las personas que trabajan fuera y regresan los fines de semana. Las mujeres van con niños pequeños de pecho cargadas a la espalda y tejen mientras escuchan los discursos inaugurales. Se sientan del lado “derecho” los actores institucionales externos a la comunidad, todos ellos blanco-mestizos, residentes en el centro de la parroquia (el médico, la odontóloga y la enfermera del subcentro del Ministerio de Salud, los coordinadores del Seguro Social Campesino, el policía y el teniente político, la delegada de la Dirección de Salud de Cotopaxi); del lado “izquierdo”, ocupan el espacio los actores indígenas que viven en las comunas, dedicados a prácticas de salud intercultural alternativa (representantes de los *yachaks* y de la asociación de parteras). Entre ellos, en la “mitad” se ubican los comuneros y las comuneras, estudiantes del colegio y junto a ellos los jóvenes promotores que actúan como facilitadores y dan apoyo logístico a los técnicos del FEPP que dirigen la mesa.

El salón está dispuesto con pizarras, equipos, materiales. Luego de entonar el himno nacional, comienza el trabajo. Al inicio de la asamblea, destacan las intervenciones del presidente de la COICC, de la representante del subcentro de salud, de la concejal del cantón Salcedo, quienes son los que

²² Entrevista a la primera presidenta del grupo de Mujeres de Cusubamba, Consolación, 26 de julio de 2013.

más intervienen. “Que no sea hacer plan tras plan, borra y va de nuevo”, dicen, pero animan a los y las participantes a colaborar: “necesitamos un trabajo mancomunado, solo con los dirigentes no funciona, tenemos que salir a las comunidades y barrios”, afirman. “Necesitamos oír hablar a todos” sugiere el facilitador –que en esta mesa corresponde a un técnico del FEPP conocedor del tema–, quien al mismo tiempo que recoge las intervenciones da información sobre los problemas de salud en la parroquia. Uno de los promotores actúa como intérprete en aquellos casos en que los o las participantes no saben leer y escribir en castellano, competencia de la que carecen en su mayoría las mujeres adultas analfabetas que, como el resto de mujeres, solo excepcionalmente toman la palabra en público. De esta manera se va orientando las intervenciones. Se rompe el hielo y en un momento determinado las intervenciones se suceden una tras otra.

Se registra un sinnúmero de problemas, los maestros y las maestras dan explicaciones del estado precario de las baterías sanitarias en las instituciones educativas y las epidemias en los alumnos; el policía y el teniente político alertan sobre los problemas de alcoholismo y un creciente número de denuncias por maltrato intrafamiliar; vecinos y moradores que se quejan de la basura y la falta de recolectores; médico y enfermera que resienten por la falta de medicinas y recursos para hacer operar al servicio móvil de salud; madres de familia intranquilas cuando algún miembro de la familia enferma gravemente y no tienen cómo salir al hospital más cercano que queda a varias horas de viaje; parteras que hablan de un logro como la implementación de un área de medicina nativa en el subcentro de salud, pero que rebasa sus capacidades de atender directamente en las comunidades problemas relacionados con la maternidad gratuita. Comuneros y comuneras que alertan sobre los problemas con el uso y distribución del agua y su contaminación... En fin, una serie de carencias frente a las cuales creen tener propuestas de solución pero que parecen siempre tan inalcanzables. “Hace falta coordinar con otras instituciones como la Dirección de Salud y firmar convenios” se propone. Es una mesa en donde transcurre un diálogo informado y en la que se llega a consensos más rápidos, a diferencia de las otras mesas donde es mayor el clima de confrontación.

Llama la atención una mujer adulta que por mucho tiempo permaneció callada y que, cuando uno de los promotores le pasa la ficha para que es-

criba sus necesidades en salud, dice en voz alta: “Por mi parte no sé escribir todavía”, se ríe y se tapa la boca con la chalina. Le piden que intervenga aunque no escriba. Pero mientras eso sucede y ante la espera impaciente del público alguien reclama: “¡diga, diga o es que usted no conoce la realidad de sus comunidades!” A lo que en tono enérgico la mujer se para y responde: “Claro que conocemos, incluso hemos tomado cursos de capacitación. No nos falta ni conocimiento ni responsabilidad, pero antes de hablar estoy pensando en la cabeza”.

La escena es una reacción frente a un acto discriminatorio porque es común en las asambleas que un pequeño número de representantes —generalmente hombres—, que gozan de mayor poder y autoridad en la localidad, monopolicen el uso de la palabra. Sesiones muy largas generan aburrimiento por lo que llegado el momento en que se siente cumplido el objetivo de la convocatoria se clausura la sesión. Los y las participantes se levantan, murmuran entre ellos, incrédulos frente a los resultados que serían posibles de obtener, pero satisfechos de haber dado su opinión. Los facilitadores recogen los papelotes y cuando son cerca de las dos y media de la tarde y en el rostro de los participantes se refleja cansancio, el presidente de la junta parroquial anima invitando a un almuerzo a los asistentes. Un grupo de mujeres ingresa alborotado portando la comida para repartirla. Mientras se espera, el intercambio fraterno de una charla que no termina inunda el Coliseo.²³

Retomando a Bourdieu, la asamblea parroquial puede ser vista como lugar (*topos*) de prácticas deliberativas, donde los individuos se reúnen para intercambios sociales de la vida cotidiana, creando de este modo una arena pública de confrontación y encuentro entre distintos *habitus* lingüísticos.²⁴ Por medio de discursos impregnados de la simplicidad y la evidencia del sentido común, los participantes expresan criterios de apreciación y sen-

23 Primera mesa de concertación: salud y educación, Coliseo de Cusubamba, viernes 3 de marzo de 2011.

24 La noción de *habitus* lingüístico hace referencia aquí al aspecto activo del conocimiento práctico, esto es, a los sistemas de esquemas de percepción, apreciación y acción que, incorporados a los cuerpos a través de experiencias acumuladas, dotan a los agentes de una competencia inseparablemente técnica y social: a la vez capacidad de hablar y de hacerlo de una determinada manera, socialmente marcada (Bourdieu 1982).

timientos sobre el mundo que les rodea, hacen de esta atmósfera comunicativa ritual una práctica en apariencia fluida que torna menos tajantes las líneas de frontera, ya que formalmente tiene que incluir tanto a vecinas y vecinos blanco-mestizos como a indígenas. Se instituye así un espacio público que tiene como común denominador la *igualdad ciudadana*.

En asamblea se reúnen tanto los y las “de arriba” (representantes de las comunas), los y las “del centro” (representantes del centro administrativo parroquial) y los y las “de abajo” (representantes de los barrios). Estas metáforas espaciales de clasificación (arriba/centro/abajo) implican no solo la diferente ocupación del espacio físico sino también la diferente ocupación del espacio social,²⁵ ya que “cada uno de los agentes existe relacionamente como una posición o un rango dentro de un orden social que se estructura en función del volumen global de capital económico, político y cultural que concentran” (Bourdieu 1997, 175).

Las distintas posiciones sociales se retraducen en diferentes tomas de posición por parte de los agentes, señala Bourdieu (1997, 16), estas comprenden no solo las opiniones, juicios, representaciones, valores, elecciones, puntos de vista particulares sobre los tráficos económicos, sociales, políticos y simbólicos diarios, sino también “lo que comúnmente se suele llamar *distinción*, calidad considerada como innata del porte y de los modales, como rasgo distintivo que tan solo existe en y a través de la relación con otras propiedades”.

Los asistentes, además de estos signos distintivos externos al cuerpo (el vestido), movilizan marcas lingüísticas incorporadas en las maneras de hablar: acentos, pronunciaciones, tonos de voz característicos. Con su estilo y toda su persona socialmente inscrita, este acto de comunicación en la asamblea supone al mismo tiempo un acto de identidad y de poder, pues cada uno de los participantes toma la palabra expresando

25 El centro de la parroquia es una “zona de contacto” entre las instituciones del Estado, los aparatos de desarrollo, las poblaciones blanco-mestizas y las indígenas. Es un lugar de confluencia y de intercambios cotidianos, allí las poblaciones indígenas urdían estrategias de resistencia, allí se organiza un mercado cada semana al que llegan los “de arriba” (comunidades de altura y de páramo que son zonas de predominio indígena) y entran en tráficos económicos, sociales y simbólicos con los “de abajo” (los barrios a los que había que acercar —*avercinar*— a las zonas urbanas) y los “del centro” (el pueblo o cabecera en donde se concentra el aparato administrativo), según describe Guerrero (2003).

frente a los demás “lo que es”, es decir notificando su autoridad en tanto representante de un determinado grupo. “Soy presidente de Carrillos; soy vocal de Compañía Alta; soy secretario de Buena Esperanza; de Belén Cuatro Esquinas; de Atocha; de Laguamasa; de Cusubambito; de Consolación; estoy encargada de la guardería del INNFA; soy el teniente político; pertenezco al grupo de mujeres Nuevo Amanecer; vengo por la asociación de parteras de Cusubamba”. Al decirlo, los delegados y delegadas o portavoces que participan en el juego político experimentan la sensación de contar para los demás, de ser importantes para ellos y, por lo tanto, de ocupar un lugar en la jerarquía de las dignidades y de las manifestaciones de reconocimiento social. La participación en la asamblea parroquial constituye, en consecuencia, una estrategia ritualizada de acumulación de capital político y simbólico.

Algunos compañeros que hemos venido como delegados, que tal vez ni siquiera conocimientos tenemos, porque no nos dan visualidad a nosotros, allá solamente llegaron los técnicos y listo, y ¡eso cómo va a ser desarrollo! Si es que vamos en camino de algo, vamos por todos, no solo porque va a ser en beneficio de mí o de mi comunidad, hagamos un compromiso de acciones para aunar esfuerzos. Nosotros que conocemos la comunidad como la palma de la mano y que nos conocemos entre nosotros, hagamos un documento propio, que el plan que saquemos sea como queremos nosotros y no solo porque sabemos que es una política de Estado.²⁶

Con estas palabras se dirigió a la asamblea el presidente de la COICC, quien sobre el podio y de pie junto al presidente de la junta parroquial, en una especie de “acto inaugural” de la planificación, hace un despliegue de autoridad. “La eficacia simbólica de las palabras solo se ejerce en la medida en que quienes la experimentan reconocen que quien la ejerce está autorizado para ejercerla”, señala Bourdieu (2005), y añade que este reconocimiento solo se concede bajo ciertas condiciones: debe ser pronunciado en una situación legítima y por la persona legitimada para pronunciarlo, alguien reconocido como habilitado y hábil para producir esa

²⁶ Entrevista al presidente de la COICC, Cusubamba, 3 de marzo de 2011.

particular clase de discurso. Es decir, para que un discurso performativo tenga éxito se requiere que se establezca la relación entre las propiedades del discurso, las de quien las pronuncia y las de la institución que autoriza pronunciarlas.

Aún a costa de ser privados de una expresión que sería la suya propia, de la singularidad de su experiencia y de sus intereses específicos, vemos que quienes delegan —en este caso los vecinos, las vecinas y los comuneros y comuneras ausentes— hacen pasar mediante la representación el malestar y los sufrimientos tácitos, las aspiraciones y las esperanzas inexpresadas del estado implícito al explícito, a la opinión expresada, convertida en pública. De esta forma, situados en el punto de vista de quienes delegan, observamos que los miembros de un grupo acceden a la existencia pública a través de la palabra del portavoz, quien a su vez está legitimado por el grupo que le autoriza a hablar y actuar en su nombre. Es en esta complicidad que se establece entre el portavoz y los “sujetos hablados”, y no en las palabras mismas, donde reside la fuerza ilocutoria del discurso. Como señala Bourdieu (2005, 66), la magia performativa se resuelve en el misterio del ministerio, es decir, en la alquimia de la representación, a través de la cual el representante constituye el grupo, que a su vez le constituye a él.

Las condiciones “litúrgicas” (el coliseo arreglado con mesas y pizarras, la lectura de la agenda por parte de la secretaria de la junta, los discursos de orden de las autoridades provinciales, la identificación de los participantes, la presentación de metodologías y calendarios, etc.), es decir el conjunto de prescripciones formales que rigen la etiqueta de las ceremonias son lo más visible de un sistema de condiciones; sin embargo, no son nunca suficientes. Lo esencial es la creencia, esa fe práctica que hace que los agentes se sientan atrapados en y por el juego, conminados a acatar las reglas del juego. En el caso de la asamblea parroquial, es importante que quienes participan sientan que los temas de la planificación del desarrollo son dignos de ser discutidos, que crean en las bondades de la discusión como un mecanismo idóneo para plantear soluciones a los problemas, siendo el mundo del sentido común el lugar donde pueden encontrarse ámbitos de entendimiento. Como señala Guerrero (2003, 18):

Los propios actores se transforman en y por el nuevo juego que se plantea y es a la vez político, social y cultural. Da lugar a acciones colectivas y a la elaboración de discursos que definen un bien común parroquial que, ahora por disposición legal y por interés político, tiene que incluir tanto a vecinos blanco-mestizos como a indios.

Si bien apenas se atisban los albores de un proceso del que no se conoce qué repercusiones complejas acarreará en el futuro, advierte Guerrero (2003, 18), las juntas parroquiales “arriesgan los primeros pasos para definir una cosa pública local y tomar a cargo su gestión”.

Para los grupos subalternos, como las mujeres, la realidad del poder da lugar a una serie de limitaciones subjetivas que impiden que sus puntos de vista puedan ser presentados en un marco de libertad e igualdad. Tener vergüenza de hablar por no conocer los códigos adecuados, por temor a la confrontación o por no disponer de la información, es muy usual en las mujeres, aunque en ocasiones el silencio puede obedecer a un reconocimiento inteligente de la situación. En sus propios espacios organizativos, donde se dialoga a partir de la afectividad y los sentimientos, donde se formulan temas relacionados con su identidad y sus necesidades cotidianas –que generalmente están fuera de la discusión hegemónica–, se puede decir que las mujeres están construyendo lo que, siguiendo a Fraser (1995), constituye un “contrapúblico subalterno”, una esfera pública que desestabiliza las reglas de un estilo discursivo basado en la representación dominante de lo masculino.

Se ha dado énfasis al respeto en la deliberación como uno de los factores asociados a la participación. Autores como Ford y Carné (2008) señalan que este respeto se constata en la receptividad, que implica escuchar con paciencia y aun con disposición a devolver la opinión emitida, aunque se muestre desenfocada del asunto tratado. Esto último requiere una adecuada información y un distanciamiento que permita reflexionar. En cuanto a la asamblea, destacan su carácter de espacio de relación interpersonal en cercanía física y emocional por lo cual demanda regulaciones, principalmente dedicadas a evitar que se expresen solamente quienes tienen más experiencia o se imponga la voz del más fuerte. Las reglas constituyen una condición para actuar de manera democrática y además facilitan encontrar

y discutir razonamientos, lo que impide referencias agresivas entre los asistentes. Dada la reunión en las asambleas de personas con distintos recursos de expresión –teniendo en cuenta que la dominación no solo está en el predominio recurrente de ciertos argumentos, sino también de ciertos modos de razonar–, es fundamental establecer esas reglas, tanto en cuanto a lo simbólico como a lo físico.

El episodio que a continuación se narra permite ilustrar el valor del respeto como condición para la participación; sin este, el disenso, que es fundamental en democracia, se transforma en enfrentamiento personal y no de argumentos, tanto entre participantes como entre estos y las autoridades, quienes no desean ver cuestionada su gestión de gobierno:

[Primera mujer que habla después de varias rondas de intervención]. NN, presidenta de Cabildo: “Bueno, compañeros aquí presentes, disculparán que estoy con la garganta mal. Saludándole con todo mi cariño a todos, de 21 comunidades. Les felicito compañeros que ustedes, aunque sea una migajita migajita, pero sí han tenido proyectos. Diferentes comunidades han andado, han hecho esas obras. Les felicito compañeros. En segundo lugar, sintiéndole mucho, de mi comunidad no ha habido ningún proyecto. Así será de cuántos años que viene pasando, me da pena pero no ha habido ningún apoyo de la junta. Compañeros: este año que a mí me han elegido, estoy acabando de posesionar, he puesto cartas al asunto viendo esas carreteras tan abandonadas, tristeza me da de mi comunidad, hubo un accidente y casi lleva el río. Entonces, ver eso, he tratado de golpear las puertas...”

[No le escuchan] “Permítame participar”, dice, “Disculpe, quiero hablar” insiste. “En mi comunidad hay un reclamo total”.

La autoridad: “¡Cuántas veces tengo que repetirles!, si el ministerio de Finanzas no manda los recursos con qué dinero se va a hacer las obras. El presupuesto no está perdido, se va a realizar pero hay que esperar, lo que pasa es que se tiene que contratar legalmente, con todos los documentos”.

En tono impaciente un participante dice: “señor presidente, siga, siga por favor, estamos perdiendo tiempo” *[La gente se ríe]*.

NN presidenta de Cabildo: “Bueno, nosotros tenemos derecho de hacer preguntas de lo que no sepamos, ¿no cierto? De las cuales digo que a usted falta mucho de la equidad. Qué tal si le pregunta un varón, ahí mismo usted le va a contestar [...] para eso son estas reuniones, somos humanos, si en alguna cosa he fallado hay que ir puliendo [...] hay que tener abierta la escucha para todos, pero siempre en coordinación lo llevaremos mejor porque somos entre nosotros, ¿nadie aquí es un *mishu* para decir aquí él no lo atenderá!”

[*La autoridad se defiende*]: “A mí me gusta hablar de frente, no estoy haciendo diferencias, usted sabe que si quiere atender coordine conmigo; ya pues compañera ustedes también vayan golpeen la puerta al Consejo Provincial que es el encargado de la vialidad, también exijan allá”.

NN presidenta de Cabildo: “Aquí está la compañera, está de frente, a ella como autoridad del cantón también he tenido que molestarle, aquí está, no tiene reservas porque como compañera ha sentido esa necesidad de apoyarnos entre compañeras. Yo siempre he estado molestando, hasta a los compañeros finqueros he estado molestando, ciertamente, disculpe, ya mandé un cuicito, ojalá alcance [...]. Creo que he hecho mal el oficio pero ya mandé al consejo provincial, ojalá para mi comunidad quisiera que colabore mandando una maquinita con material pétreo para arreglar esa carretera. Le felicito, hay compañeros que han luchado, que han trabajado, pero mi comunidad está totalmente abandonada, me da pena compañeros. Disculpará nomás si algo mal he hablado, disculpen pero pido encarecidamente que haya ese apoyo y ayuda [...]. Es que las autoridades tienen que ser un poquito como papá y mamá y decir: no, acá también hay que dar. Equitativo, como se dice”.

[*La gente se ríe*]. Continúan las inquietudes del público. Apoya un presidente de otra comunidad: “Como la compañera bien dice, como buen padre tiene que ser distribuido ¡pero que sea por igual por favor!” [*Los miembros de la junta se muestran visiblemente molestos. Hay bulla*] Alza la voz la secretaria y dice: “Compañeros, por favor sigamos”.

Cierra su intervención NN, presidenta de Cabildo: “No entiendo por qué se molestan si es una obligación que las autoridades nos den información y

cuentas. Está bien la reunión, porque si ha trabajado bien la junta todos estaremos conformes. No, no se pierde tiempo cuando se informa y se aclara, para nosotros mismos saber, con nuestra mentalidad, porque como soy nueva... pero falta un poquito el llegar a la comunidad, para mi criterio está a medio hacer... No es perder tiempo compañeros, porque así hablando se aprende, es para nuestra parte mismo el beneficio de venir a esta reunión”.²⁷

Este episodio de un diálogo tenso y confrontativo me reveló el poco valor que se concede a la palabra de las mujeres y la censura que se ejerce cuando no se ajustan a los códigos prescritos. Ellas, sin embargo, ponen sobre el tapete la existencia de discriminaciones no solo contra su género, sino también movilizándolo imágenes de una violencia basada en el racismo que el mundo mestizo ejerce sobre “todos” los indígenas. Nótese cómo en su intervención la dirigente se defiende porque se siente ridiculizada, al tiempo que emplaza: “¿nadie aquí es un *mishu* para decir aquí él no lo atenderá!”

A través de su discurso, la dirigente expresó de forma espontánea y con la simplicidad del sentido común la especificidad de sus experiencias, sus intereses y deseos, que a ojos del público y de su interlocutor estaban fuera del “protocolo” y de la “racionalidad” que debe caracterizar a estos espacios. No existen, entonces, mecanismos explícitos de exclusión de las mujeres de la esfera pública oficial pero, a fuerza de la homogeneidad, inconscientemente se desconoce la “otredad”.

Al respecto, la literatura feminista destaca la importancia del foro ciudadano como lugar por excelencia de la política democrática, pero cuestiona la exclusión que se hace de las mujeres de la esfera pública oficial, pues esta ha sido históricamente un espacio para cuerpos masculinos, basada en una iconografía que privilegia el modo masculino de autorrepresentación –racional, virtuoso, viril– (Fraser 1995). En su lugar, esta literatura aboga por la comunicación a través de líneas de diferencia (Benhabib 1996) o por una visión heterogénea de lo público (Young 1990a), que integre dimensiones estéticas y afectivas y que las considere como igualmente racionales. En consecuencia, señala Young (1990b, 106), “el sujeto político

²⁷ Asamblea parroquial para la rendición de cuentas de la administración de la junta parroquial de Cusubamba”, 25 de febrero del 2012.

del feminismo que se piensa inmerso en lo cívico público constituye una unidad entre razón, moral, cuerpo, afectividad y deseo. Un sujeto anclado a la concreción de las cosas”.

Conclusión

Un examen de las asambleas de planificación llevadas a cabo para la elaboración del PDOT 2011 en la parroquia Cusubamba, me permitió extraer algunos elementos sobre la forma en que opera este dispositivo a nivel microlocal. Cusubamba ilustra un tipo de dinámicas que actúan dentro y fuera de los parámetros establecidos por la norma estatal. No contrataron consultores externos ni utilizaron metodologías estandarizadas, se podría decir, entonces, que no ocuparon los espacios abiertos por este nuevo ciclo tal como estaban diseñados, sino que continuaron desarrollando dinámicas participativas por las vías históricas y de acuerdo con los códigos culturales y sociales propios.

Los conflictos de poder internos a las comunidades y de estas frente a la institucionalidad estatal fueron tensiones, mas no obstáculos para que tuviera lugar la planificación participativa; por estas mismas razones, la población acudió y estuvo presente en las decisiones sobre los temas que se trataron. Es el caso de la OSG, que pese a ser contradictoria del gobierno de la parroquia, participó para decantar las insatisfacciones y colocar su agenda.

Los técnicos del lugar actuaron como facilitadores y procuraron no copar la escena, para que sea el trabajo político y no el saber técnico el que se expresara en la orientación del modelo de desarrollo para la comunidad. Se observó una creciente conciencia sobre la importancia de estos mecanismos como oportunidades para demandar transparencia y rendición de cuentas de parte de las autoridades. Este es uno de los logros asociados a la participación que evidencia el estudio de caso. En tal sentido, el Plan fue visto por la gente como una herramienta para exigir al GAD parroquial el cumplimiento de metas e inversiones acordadas colectivamente. Las autoridades no esperaban sentirse como en una “camisa de fuerza”, pero esta vez sabían –por el carácter de obligatoriedad establecido constitucional-

mente– de los costos sociales y políticos que ante la comunidad implicaría el apartarse de lo planificado. Otro factor de presión fue que la entrega de recursos por el Estado estaba condicionada al cumplimiento.

La preferencia por pequeñas obras de cemento dirigidas a satisfacer las necesidades inmediatas de las comunidades constituye un escollo para la planificación, que no logra proyectarse hacia inversiones estratégicas de desarrollo de largo alcance como es el objetivo del instrumento. No obstante, más allá de una relación de clientela que estaría detrás, este tipo de comportamientos reflejan estrategias de sobrevivencia y reelaboración de identidades basadas en un imaginario de “modernidad” de parte de las poblaciones rurales históricamente sometidas a la pobreza y marginalidad. La divergencia con los objetivos de desarrollo y el ordenamiento territorial pensados por el Estado lleva a pensar que las poblaciones rurales pobres tienen mayor confianza en estrategias de sobrevivencia ya probadas y que existe escepticismo frente a la concreción de las nuevas propuestas.

Un acercamiento etnográfico a las rondas de deliberación realizadas en torno a la planificación, a las que se trata como generación de espacios públicos localizados, permite identificar los discursos que circulan, los despliegues de poder y “distinción” entre los participantes. Hay episodios que revelan la poca importancia que se concede a la palabra de las mujeres cuando no coincide con los códigos prescritos, que están basados en cualidades consideradas masculinas (“impersonalidad”, “racionalidad”, “frontalidad”). Estas formas de discriminación por género al interior de las estructuras de poder indígena son equiparadas por las mujeres con la discriminación que soportan los indígenas de parte del mundo mestizo.

La pertenencia a la comunidad resulta políticamente estratégica cuando a las mujeres les toca decidir con cuál identidad es más funcional relacionarse con el Estado. En un contexto en que la representación como organizaciones de mujeres no está plenamente legitimada, no se sienten con suficiente poder ni influencia para hacer oír sus demandas, mucho menos si las presentan en calidad de individuos. Aunque coexistan distintas matrices de interlocución –corporativas, clientelares– con las instituciones, en medio de ellas se observó cómo lentamente se abre paso la noción de individuo de derechos (el estatuto ciudadano).

Capítulo 7

Participación y subjetividad: biografías políticas de mujeres campesinas e indígenas de Cotopaxi

Mi interés en este capítulo es analizar la tercera dimensión de la participación, la subjetiva. Para ello se traza la historia de vida de dos mujeres indígenas oriundas de la provincia de Cotopaxi. Ellas han construido sus liderazgos políticos y sociales a través de distintas experiencias y diversos espacios de actuación, los cuales les han permitido vivir procesos de empoderamiento y reflexión en torno a las desigualdades de género. Por un lado, reconstruyo la biografía de Hilda, que informa sobre un tipo de trayectoria seguida por una mujer indígena hasta alcanzar posicionamiento en el campo de la política institucional. Por otro, trazo la biografía de Eulalia, cuya trayectoria permite conocer las formas en que una mujer indígena se va abriendo camino hasta lograr visibilidad y reconocimiento a nivel de los procesos organizativos comunitarios. Elegí estos dos casos porque con ellos se puede observar cómo la historia de su vida ilustra problemáticas comunes a las mujeres indígenas, las exclusiones que deben sobrepasar debido a su condición de género, clase y etnia, y las maneras en que van forjando sus liderazgos. Planteo dos planos de análisis: el campo de la política formal y el de la política comunitaria, cuyos juegos de poder se condensan en estas dos historias de vida.

En *Vidas beligerantes*, Javier Auyero (2004) enfatiza el potencial que tienen los relatos orales para comprender el significado de la acción colectiva contenida en la experiencia de los propios actores. Advierte, sin embargo, sobre algunas tensiones que merecen ser tomadas en cuenta. Si bien las historias permiten acercarse a la subjetividad o a la autocompren-

sión que tienen los actores sobre los acontecimientos, a través de sus propias esperanzas, emociones, creencias, pensamientos y sentimientos, estas vivencias no revelan patrones de conducta o conciencia de manera directa o no mediada. Los relatos actúan “como ventanas que se abren (pero no como reflejos de) hacia los sentidos de prácticas individuales y colectivas”, señala el autor, para dar cuenta de que la perspectiva que comunican no es algo transparente, “como mínimo, la imagen es refractada, el vidrio de la ventana no es claro” (James 2000 citado por Auyero 2004, 32-33).

Las historias que los actores y actoras cuentan tras el suceso son oscurecidas por el discurso oficial, por lo que existe una tensión permanente entre las experiencias de ese momento y los recuerdos relatados a quien investiga posteriormente, de ahí que lo que comprendemos a través de la experiencia del actor es apenas una aproximación. “El modo en que la experiencia es formulada, recordada y vuelta a contar informa al interlocutor de algo que va más allá de ‘lo que sucedió’, algo que no podemos de ningún modo saber” (Roy 1994 citado por Auyero 2004, 34). No obstante, con todo su carácter de incertidumbre, los materiales orales ayudan a acercarnos a la comprensión del significado atribuido por los actores a las diversas experiencias vividas.

No importa cuán poco claras sean esas voces (incluso por eso, especialmente, puesto que, [...], fueron oscurecidas por el discurso oficial), ellas son una de las pocas claves que –con todo lo débiles, desviadas e impredecibles que sean– pueden contribuir a comprender cómo la gente da sentido a la lucha colectiva (Auyero 2004, 33-34).

Las fuentes orales más que describir lo que realmente pasó –explica Auyero– tienen otro tipo de credibilidad: su importancia reside no tanto en su “adhesión a los hechos sino más bien en su desapego respecto de ellos, en la medida en que emergen la imaginación, el simbolismo, el deseo” (Portelli 1991 citado por Auyero 2004, 51). Este es el principal valor de tales fuentes y no su desventaja.

Los errores, invenciones y mitos nos conducen a través y más allá de los hechos, hacia sus significados. Por lo tanto, esta historia ‘errada’ es en extre-

mo valiosa porque ofrece una ventana para la comprensión de los intereses de quienes cuentan y los deseos y sueños que están detrás de esos intereses [...]. Ese ‘error’ también ilumina uno de los rasgos centrales de la memoria: más que un pasivo receptáculo de hechos, el recuerdo es un proceso activo de producción de sentido (Auyero 2004, 250).

Las historias de vida pueden ser la guía pero no la única fuente de reconstrucción y análisis de los acontecimientos. Es preciso abrir el relato recogido hacia el conocimiento de las condiciones contextuales en las que opera, mediante la revisión de archivos, notas periodísticas y fuentes documentales, a fin de evitar el riesgo de sucumbir a lo anecdótico y lo localista. Si bien es necesario derrumbar los muros que separan los grandes y “serios” relatos de las aparentemente menos importantes esferas “privadas” o vidas de las personas, estas no pueden “hablar por sí mismas”, y para darles proyección es necesario situarlas en el tiempo histórico colectivo (Auyero 2004, 34-36).

A partir de estas premisas orienté la elaboración de historias de vida. Su construcción fue posible mediante entrevistas a profundidad y largas conversaciones durante el trabajo de campo etnográfico. También revisé los periódicos locales y otras fuentes documentales y dialogué con distintos actores (hombres y mujeres) que rodean el entorno de las entrevistadas. Mis preguntas e inquietudes han estado orientadas no solo hacia las experiencias de participación en la comunidad o en la política local, sino que evidenciaron un interés por la persona misma en cuanto tal, es decir, por la totalidad de su experiencia tanto pública como privada.

La comunicación pasa por tres canales simultáneos: la comunicación no verbal (gestos, movimientos de los ojos, expresiones del rostro), la entonación de la voz y las palabras mismas (Bertaux 2005, 75). En la rememoración de los acontecimientos vividos saltan emociones que se expresan corporalmente y que no pueden ser registradas en el papel pero que tienen una carga de significado, por lo que se hace un esfuerzo por captarlas a través de la escritura. Si bien se privilegia el testimonio directo de las actoras en sus propias palabras, existe también un trabajo de edición, en el sentido de seleccionar pasajes relevantes expuestos a manera de cuadros narrativos, cuidando de no distorsionar la imagen creada por quien habla.

Auyero (2004, 268) destaca el “respeto acordado a los otros” como requisito para entablar el diálogo entre el etnógrafo y su sujeto/objeto. Bajo este principio se llevaron a cabo las conversaciones con Hilda y Eulalia, quienes me autorizaron para hacer públicas sus biografías.¹ Cada actor dispone y elige estrategias narrativas para presentar al investigador lo que quiere contar. La memoria es selectiva, hay unos acontecimientos a los que se consagra más tiempo y dedicación, otros que se menciona de paso, e incluso hay secretos –cosas muy personales o detalles íntimos– que se guardan (De Garay 1997, 23). Así, aunque en las dos personas entrevistadas encontré una gran apertura para hablar, respeté lo que ellas querían contar.

Hilda y Eulalia me han permitido seguir el paso a sus variadas experiencias, han revivido episodios de sus vidas para confiármelos, gesto que –nuevamente parafraseando a Auyero– podría interpretarse como una necesidad de ser tomadas en cuenta, de ser valoradas, en definitiva, como una búsqueda de reconocimiento. Pero contar al “otro” es también una manera de preservar la memoria colectiva de sus pueblos, de protegerla del olvido. Esta es otra de las razones por las que las actoras se dan a conocer a una persona extraña, ya que “para quienes viven en regiones o provincias olvidadas [...], la entrevista etnográfica (lejos de ser una mirada hostil y científica) es ‘una oportunidad para contar parte de sus historias’” (Scheper-Hughes 1992 citado en Auyero 2004, 268).

Las mujeres –y en especial las mujeres indígenas– han sido los sujetos sociales “invisibles” para la historiografía convencional y dominante. Trazar la biografía política de aquellas dos mujeres es una manera de desplegar nuevas miradas críticas, es “dar la palabra” a estas actoras sociales, quienes desde su propia experiencia construyen la memoria. Como afirma Radcliffe (2010, 320), “las historias de vida [...] representan no solo un recuento individualizado, sino que comprenden un llamado reflexivo por una voz social en la perspectiva de las poblaciones marginadas”.

1 Aunque, como se puntualizó en la introducción, los nombres son supuestos para proteger la identidad de los personajes.

Un liderazgo genuino

Durante la entrevista realizada con el propósito de conocer la biografía de Hilda, ya ella ocupaba la prefectura en calidad de encargada. Esta era la primera vez, en la historia de Cotopaxi, que un cargo de tanta autoridad estaba en manos de una mujer indígena. Le había conocido un año atrás como viceprefecta, cuando en medio de una coyuntura de crisis política accedió al puesto inmediatamente superior. La destitución de su coideario por presuntas irregularidades administrativas y su reemplazo por Hilda, le ocasionó el calificativo de “traidora” al movimiento indígena y campesino de Cotopaxi y al movimiento Pachakutik, del cual se desafiló, hecho que fue ampliamente publicitado por la prensa local.²

La crisis política estalló durante el curso del trabajo de campo que yo realizaba en la provincia. Antes que modificar el núcleo de mi estudio, el acontecimiento me ofreció la oportunidad de confirmar la situación de discriminación y desigualdad que viven los indígenas al interior del sistema político local.³ No es mi propósito diseccionar la polémica entablada entre las distintas versiones ni establecer la validez o no de sus argumentos,⁴ lejos de ello. En lo que sigue, a través de reconstruir la biografía de Hilda, in-

2 Los episodios en torno a la destitución del prefecto de Cotopaxi fueron ampliamente documentados por los diarios *La Gaceta*, *Cotopaxinoticias.com*, *La Hora Cotopaxi*; también fueron noticia en programas de televisión a través de canales como Élite Televisión, Canal 36 TVColor, y de noticieros radiales como en Radio Novedades, entre otros, en sus ediciones del 15 de mayo al 22 de junio de 2012. Una síntesis de los acontecimientos se puede consultar en <http://www.elcomercio.com/politica/tension-conduccion-Consejo-Provincial-Cotopaxi>.

3 Lo insólito fue que a través de la figura del prefecto destituido se “criminalizó” a todo el pueblo indígena. Los medios de comunicación permitieron que se expresen comentarios discriminatorios, que venían cargados de desprecio desde los sectores mestizos hacia lo “indio”, se tildó a los indígenas de “ratas”, “ladrones”, “delincuentes”, “pillos”, “mañosos”, “mediocres”, “mentirosos”, “arma bullas”, “estitos”. El episodio destapó el racismo latente en la provincia, que en momentos de crisis se exacerbó.

4 Siguiendo a Auyero (2004), se podría decir que en torno a la destitución del Prefecto de Cotopaxi se desplegó una verdadera “batalla mediática” entre los “discursos en lucha” que disputan la “interpretación correcta” de los acontecimientos. Auyero señala que “el significado de la acción colectiva es construido conflictivamente [...]. Los que ocupan las posiciones dominantes en la política local y en el periodismo construyen un ‘marco dominante’ [...], es decir, un esquema interpretativo que simplifica y condensa las muchas y diversas dimensiones y significados de la protesta [...]. Este marco dominante tiene para sus defensores ‘la fuerza de los hechos’ [...]. Contra el trasfondo de ese marco (o mejor en diálogo con él) los manifestantes construyen parcialmente historias diferentes acerca de los mismos sucesos” (Auyero 2004, 155).

tento acercarme a su experiencia como mujer indígena que se abre campo en el mundo de la política local, un espacio de poder que ha sido históricamente excluyente en virtud del género, la clase y la adscripción étnica.

Todo político es un actor que está, al ser entrevistado, en su escenario y siempre es un elaborador de discursos con intenciones proselitistas [...] se debe insistir en que los políticos entrevistados bajen del escenario [...] y cómo hacerlo sino en su espacio privado, individual, y no en su hábitat acostumbrado de actuación (Dutrénit 1997, 63-65).

Influida por esta premisa, en distintos momentos y desde mucho tiempo atrás, yo había intentado mantener conversaciones informales con Hilda, sin lograrlo, porque estaba siempre ocupada atendiendo sus funciones institucionales, que eran una verdadera vorágine. Sin embargo, en esta ocasión, ser tachada de “traidora” constituyó la oportunidad para que, dentro del mismo espacio institucional, Hilda me fuera narrando con espontaneidad varios pasajes de su vida, relacionados con su familia, su educación y su carrera profesional. Era una forma de presentar su trayectoria como “carta credencial”, que la legitimaba políticamente y que daba cuenta de que estaba capacitada para ocupar su alto cargo, ya que también se había dicho de ella que “no le da ni el porte”.

En medio de los momentos coloquiales, Hilda interrumpía y volvía una y otra vez al discurso político, que más allá del exceso retórico que contiene es importante porque deja traslucir la comprensión de ella sobre lo que significa ejercer un cargo público. Hilda dijo:

Si haces un buen trabajo técnico trasciende a lo político, esa es mi formación, pero también tengo un compromiso organizativo que nadie me va a cambiar. Pero le digo una cosa: desde el día que yo gané el cargo, dije hoy soy la autoridad de todos los cotopaxenses, de los que me dieron el voto y de aquellos que no [...]. Eso me ha dado un poco de estabilidad política [...], conmigo no va la mentira [...]. Juan Montalvo creo que dijo esto que cada día me pongo en mi cabeza: “no hay enemigos en ninguna empresa social pero cuando veo la corrupción allí está mi enemigo”. Y aquí estoy, tengo dos años en función como autoridad [...]. Tengo la formación de mi

familia, de mis procesos organizativos, de la lucha en el movimiento indígena, de una experiencia técnica acumulada, de ‘perdiendo se gana’, todo esas experiencias hacen que uno tenga que manejar con mucha sensatez, con mucha prudencia.⁵

Formación, organización, trabajo técnico, interculturalidad son elementos que aparecen en su discurso, de manera que al conocer su *trayectoria*⁶ se pueden identificar los distintos momentos y espacios donde se han ido labrando, conforme a las oportunidades que le ha brindado su entorno. En consecuencia, se puede decir que “su actuación política estaría profundamente moldeada por su biografía”.⁷ A continuación presento la reconstrucción que Hilda hace de su vida, en su propia voz. Para conducir el análisis he resaltado frases que considero tienen tras de sí temas sociológicamente relevantes:

Vengo de un hogar y de un sitio pobre, como es la comunidad de Itoaló. Soy hija de un líder comunitario y de una madre comprometida con su comunidad. Somos siete hermanos, yo soy la segunda con mi hermano mellizo, uno falleció. Crecimos en la tierra de mi madre. Luego, cuando mi abuelita le dio una herencia a mi papá, nos fuimos a vivir a Chugchilán. Mi papá siempre fue dirigente, fue el primer presidente de la comuna, el primer presidente de las escuelas indígenas Quilotoa antes de que el movimiento indígena de Cotopaxi tuviera su auge. Era considerado como educador comunitario no como profesor, no ganaba sueldo más que unas bonificaciones de vez en cuando. Trabajó muy cerca con la congregación salesiana. Él me encaminó en la lucha política desde mi juventud y cómo no recordar al padre Javier Herrán, un gran sacerdote que ayudó a formar a las personas de la comunidad. Estamos hablando de la década de los 70.

5 Entrevista a Hilda, prefectura del GAD provincial de Cotopaxi, Latacunga, 4 de mayo de 2012.

6 Bourdieu (1997, 82) se refiere a la noción de *trayectoria* como “serie de las *posiciones* sucesivamente ocupadas por un mismo agente (o un mismo grupo) en un espacio en sí mismo en movimiento y sometido a incesantes transformaciones”.

7 La *intersección de biografía e historia*, como punto de encuentro entre los acontecimientos de una lucha y las vidas humanas, noción que ha sido explorada por Auyero (2004), es esclarecedora para analizar el caso propuesto.

Cuando terminé el ciclo básico, que era hasta lo único que había en la comunidad, dije voy a seguir estudiando y me vine un año a Latacunga. Y cuando me vine, sentí cada vez más la necesidad de que no teníamos comida, no teníamos plata para la educación, no teníamos ropa, sufríamos largo y mi papá sabía de eso y me dice un día: “mija yo no tengo plata, yo no te puedo ayudar, por qué no decides regresar a la tierra, mira yo te ayudo para que puedas ir de educadora comunitaria, pero ven a aprender aquí”. Regresé y terminé los estudios, logré ser bachiller y tenía el título de profesora primaria. ¡Así fue como yo empecé mi vida organizativa! Ahí el educador era el secretario, el que dirigía y apoyaba a la comunidad. Esas fueron mis primeras experiencias... Yo recuerdo que a los 18 años ya estuve en el levantamiento del 90. Estaba en las primeras movilizaciones fuertes y en todas las que han pasado. De ahí que yo me siento identificada con la lucha y la consistencia que formamos no en teoría sino en la práctica [...]. *Yo no empecé por la parte política, empecé por la parte educativa organizativa.*

Como tuve la suerte de tener esa formación de educadora comunitaria, recuerdo que me dijeron coge el nombramiento, te toca en Llamahuasi, una comunidad que está en la parte bien alta de Saquisilí. Eso no era lo que estaba conmigo, quería seguir estudiando..., estaba con ese espíritu... Entonces la comunidad salesiana me apoyó para ir a estudiar a Quito. Es anecdótico, “si quieres estudiar –me dijo el sacerdote José Manangón– búscate a alguien, no puedes ir sola”. Yo recuerdo que pasé rogando a una compañera para ir las dos. Así fue, logré una acompañante. En ese entonces la Salesiana no era una universidad, era un instituto adscrito a la Universidad Católica, y ahí me formé dos años en Ciencias de la Educación. Siendo mi madre como era, ella no creía que yo iba a estudiar sino *a casarme, a ser madre soltera, a cualquier cosa...* Y mi papá siempre fue sabio y dijo: ¡no, déjale! Le digo así con mucho orgullo, estaba corriendo desafíos fuertes, primero ante mi familia, segundo como mujer, ante el pueblo y la comunidad ya que nadie había salido a estudiar, y tercero estaba en el desafío de que era una beca, ¡si no estudiaba me quedaba en la nada! Me decían: de un colegio rural bilingüe, extenso, botado, de allá de una parroquia pobre quien creería que iba a estudiar en la capital. Siempre tuve metido en la cabeza y de eso me recuerdo todo un siempre.

La beca era apenas del 60 % y yo tenía que ver la forma de cómo costearme la vivienda, la comida y los pasajes. Perdí un gran porcentaje de mi vista porque sacaba copias en la Católica, en horas en que no tenía clases, ganaba por el número de copias. Llegué incluso en el último año a vender las Últimas Noticias, yo tengo que decirlo honestamente, fue la forma de sobrevivir en la capital y sacar adelante mi título...; llegué a ser profesional y cuando me gradué mi mamá lloraba. Le dije: “vamos, me estoy graduando”. *Y así fue, de ese nivel, de esa promoción fui la primera en estar graduando.* Cómo no reconocer al padre Juan Botasso, uno de los pilares también fundamentales de mi formación. José Manangón fue otra de las personas a las que desafié, el padre Herrán... personas muy comprometidas con los pueblos y nacionalidades, sobre todo con la gente necesitada... ¡Yo tuve la suerte que estén en mi grado!

Creo que el esfuerzo valió. Me gradué un día viernes y el día lunes ya estaba trabajando, y quien me llevó fueron los mismos alemanes. Trabajé con la Fundación Hanns-Seidel que estaba apoyando el cooperativismo comunitario rural, especialmente en los sectores de población indígena. Ahí pasé nueve meses y *así cuando deben darse las cosas se dan.* Me mandaron a capacitar en la comunidad Cachi Alto en Pujilí [...]. Entonces vine, encontré al presidente del movimiento indígena de ese entonces y me dice: le conozco, usted es hija de Francisco. Claro, soy la hija. Oiga, dice, ¿por qué no viene a la provincia, regrese por acá. “Me encantaría”, le digo, “pero si no tengo trabajo no puedo regresar porque estoy endeudada”. Yo le puedo ayudar buscando, aquí hay ONG que nos apoyan, yo hablo con ellos, dice, pero regrese, trabaje para las organizaciones. Recuerdo que el movimiento indígena en el 96 ya se lanzó con el brazo político que era Pachakutik y estuvo en la caída de Abdalá Bucaram, lo que había estado armando era la Minga Política para la Constituyente del 98. Yo creo que *así tenían que darse las cosas...* Regresé y no había ningún contrato, había sido que me estaban trayendo para formar parte de la gran minga política. Me retomo con fuerza y formo parte del equipo político del movimiento indígena y comenzamos a recorrer, habíamos sacado el aire, habíamos andado, llevamos dos asambleístas, llegamos a ser la primera fuerza política de ese entonces en Cotopaxi. Nos fuimos a Riobamba a la inauguración y luego a Sangolquí. ¡Y créame, fue la escuela de la parte política! ... Bueno, frente a ese monstruo que era el socialcristianismo, la Democracia Popular,

la Izquierda Democrática, ¡nosotros no éramos nadie más que unos jóvenes desatinados tal vez o atinados en algo, que llevábamos los intereses del movimiento indígena y que íbamos a luchar! Tengo que reconocer –porque soy de las personas que sé reconocer– a Nina Pacari, como una mujer quichua al frente de esa dignidad, que estaba ya preparada. Ella estaba ya caminando ni sé cuántos kilómetros adelante de uno y eso ella sabía muy bien. Pero cómo no reconocer también a Julio César Trujillo, al asambleísta de Imbabura Antonio Poso. Todos ellos me enseñaron, aprendí mucho. He aprendido muchas cosas de cómo armar una Constitución... Fueron como ocho meses y cuando terminó la Asamblea quedé desocupada...

Por el Decenio de los pueblos indígenas había un recurso que estaba viniendo para Ecuador del Banco Mundial y el FIDA orientado a los pueblos indígenas, campesinos y afro en todo el país. Como estaba en ese mundo y ya supe que había un concurso de aquello, apliqué. Yo había dejado el número referencial de un tío mío que trabajaba en la educación bilingüe en Quito, le había dicho que en cuanto llamen me lo comuniquen, haga una cartita, me mande por transportes Ilinizas, que han de llegar a mi pueblo y me han de entregar. Y efectivamente, estuve un par de semanas esperando cuando llegó la carta que dice que urgente debo presentarme para dar pruebas. Fui seleccionada como técnico de fortalecimiento organizativo del CONPLADEIN, hoy conocido como CODENPE-PRODEPINE para la región centro del país, con su sede en Riobamba.... *¡Y comenzó la cosa, y qué experiencia! Todo se medía por resultado*, no por horario; cada seis meses nos evaluaban, de eso dependía si nos recontrataban o no. Contribuí al fortalecimiento de veinticinco organizaciones de segundo grado de Cotopaxi. En ese entonces el movimiento indígena tenía no más de seis o siete organizaciones... Y recordará que en el 99 ya comenzó que un presidente cae y luego el otro. En el levantamiento del 2000 para la caída de Jamil me hicieron un buen llamado de atención por estar con las organizaciones en el levantamiento. Me dijeron ¡esta es la última vez, si vuelve a pasar, afuera! Después de cinco años de trabajo yo fui la última técnica que salí cerrando el proyecto. Es decir, *¡ahí tuve la formación técnica, ya tenía esa experticia!*

En el 2002 entraba Lucio Gutiérrez de presidente y la estrategia atinada o desatinada del movimiento indígena lograron nuevamente involucrar. Le nombran a Amelia para subsecretaria del ahora MIES [entonces la Sub-

secretaría de Desarrollo Rural en el Ministerio de Bienestar Social] y yo todavía estaba en el proyecto, cerraba. Entonces me dice: “Hilda ayúdame, tú que has estado en el proyecto, yo no tengo idea de qué es esta cosa”. Bueno, voy ahí por el movimiento indígena de Cotopaxi. La subsecretaría que nos entregaron estaba sin nada, no había ni la estructura, no había ni los recursos, no había nada, pero el que asumió tiene que echarle a andar, gestionar, mover... Duramos igual ocho meses en esa subsecretaría, pero ¡para mí era como haber pasado tres años! Bueno, pero conseguimos recursos para la provincia, porque logramos integrar con la prefectura que empezó en el 2000. Para alcanzar la prefectura, junto a Víctor, *yo ya andaba cargando para las campañas*. Pasó, salimos del gobierno, mientras eso sucedía yo había quedado otra vez sin trabajo. Víctor me ubica y vengo de asesora técnica.

Hubo la elección de gobiernos seccionales en el 2005. El movimiento me dice lánzate para candidata a la alcaldía del cantón Sigchos. Bueno, *creo que la “maestría” política lo saqué en ese cantón*. Era pelear con el eterno alcalde que tenía ya 13 años. Así fue, *perdí... pero perdiendo se gana* decían nuestros abuelos..., pues para mí la derrota no es sinónimo de conformismo. Nuevamente regresé al consejo provincial a seguir trabajando.

Recordará que con la nueva Constitución de 2008 por primera vez se conforma el binomio prefecto-viceprefecto, eso es nuevo porque el viceprefecto no se elegía, y en sí yo no estaba de candidata. De repente en la organización alguien me dice: ¡ya pues Hilda, deja de ser poder oculto, lánzate pues! En ese momento comenzó todo, junto a mi familia y a mi pueblo, salgamos a ver cómo afrontamos esa cosa... ¡y terminamos ganando! Y yo seguí como tres meses normal, siendo el apoyo técnico del prefecto, pero luego entendí lo que significa ser la segunda autoridad de la provincia. Entonces ahí sí sentamos, *vamos cuarto aparte hermano*, vos vas aquí yo voy acá. Él asume lo suyo, yo asumo lo mío. Comenzamos a trabajar, él lo administrativo yo como legisladora, la fiscalización, la subrogación, lo que está en la ley. ¡Recién ahí entendí exactamente *cómo conjugar la parte técnica y lo político!*

Dentro de la estructura del movimiento indígena, mal o bien caminamos. Caminamos Susana, Amelia, Hilda..., fuimos jóvenes de la época que, si

cabe la palabra, nos “rebelamos”, somos “pocas” pero hay más y más y más compañeras luchadoras que no han podido trascender todavía. Y esto acumula muchas razones, es que cerramos tanto que no damos paso a otras generaciones. Eso lo he dicho al interior del movimiento indígena y eso lo conocen. Eso nos ha debilitado tanto. Imagínese que haya dos tres o cuatro dirigentes aquí a nivel del *ayllu* para representaciones dirigenciales. ¿Dónde quedan las mujeres y los jóvenes y la nueva generación, dónde quedan? Si el movimiento es intercultural, entonces demos paso a las mujeres y a los jóvenes... No hablamos aquí de rivalidad, no, la idea es cómo avanzar en armonía respetando nuestros derechos, nuestros valores.⁸

A continuación quisiera explorar algunos temas que sobresalen de este relato. En primer lugar, los itinerarios biográficos de Hilda acreditan una amplia participación en el ámbito público, desarrollada desde distintos espacios y desde las más variadas experiencias organizativas, técnicas y de acceso a la gestión del Estado, que le han permitido obtener un conocimiento sobre la política nacional y local. No existe por lo tanto la supuesta “improvisación” que generalmente se imputa a las mujeres en cargos políticos como argumento para poner en duda sus capacidades para el desempeño en la gestión local del Estado. Toda esa experiencia es lo que Hilda reivindica como “un liderazgo genuino”.

Como se ha visto, desde muy joven obtiene el título de profesora primaria, rol a través del cual se involucra en los procesos organizativos de la comunidad y constituye el momento de encuentro con la lucha del movimiento indígena que marcará su vida futura, ya que tanto la oportunidad de realizar estudios como los puestos profesionales desempeñados están vinculados de una u otra manera con políticas de fortalecimiento de los pueblos y nacionalidades.

Fue promotora social en el área de desarrollo cooperativo rural en una fundación alemana. Formó parte de la “minga política” dentro del recientemente fundado movimiento Pachakutik y participó con un grupo de trabajo en la Asamblea Constituyente de 1998. Por varios años se desem-

⁸ Entrevista a la viceprefecta y luego prefecta encargada de Cotopaxi, Latacunga, 4 de mayo de 2012.

peñó como técnica de fortalecimiento organizativo de la región central del país, en PRODEPINE, programa financiado por el Banco Mundial y FIDA. Durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, debido a la alianza de gobierno establecida entre el movimiento indígena y Sociedad Patriótica —que terminó en fracaso, como es de conocimiento público—, trabajó en la Subsecretaría de Desarrollo Rural del Ministerio de Bienestar Social. Acompañó la campaña electoral de César Umajinga, primer indígena que gana la prefectura de Cotopaxi, en el año 2000, acontecimiento que marcó un hito en la historia de la provincia, y gracias a ello entra a trabajar como asesora técnica en el Consejo Provincial. Tercia en las elecciones para la alcaldía de Sigchos y pierde, hasta que en las elecciones de 2008 gana la viceprefectura de Cotopaxi.

Un aspecto a resaltar es la manera en que Hilda aprovecha sus contactos sociales para promover su desplazamiento entre distintos campos que le llevan de una posición a otra. La pertenencia a una familia cuyo padre es un líder reconocido por la comunidad le permite establecer relaciones con dirigentes del movimiento indígena y con actores sociales e institucionales comprometidos con su lucha. Este factor, al que Bourdieu (1997) llama la acumulación de capital político —noción que se ha mencionado en el capítulo 4—, opera como un recurso que para hombres y mujeres contribuye a promover sus liderazgos políticos.

Hilda dispone además de capital cultural. Viene becada a Quito por la congregación salesiana a estudiar Ciencias de la Educación en la Universidad Católica y es una de las primeras en graduarse pese a los pronósticos negativos que se le hacían, no solo por venir de un lugar pobre, atrasado y remoto, sino también por su condición de género. Ella rompe con el destino atribuido a las mujeres, de casarse o ser madre soltera. En su práctica y su discurso se percibe una alta valoración de la educación como un medio a través del cual superar el racismo, la discriminación de género y la pobreza; pero, como Goetschel (2007) analiza, no solo es importante la educación como elemento transformador del escenario social, sino de la propia vida. La educación se impone a las mujeres como un horizonte “civilizatorio” sin el que el orden de género dominante las deja desprovistas de agencia. Esta posiblemente sea una de las razones por las que las mujeres persiguen

a través de la educación acceder a la existencia pública, en una suerte de proyecto iluminista a través del cual se gana la categoría de sujetos.

Si miramos la trayectoria residencial, encontramos continuos desplazamientos que Hilda realiza entre la capital y las provincias centrales del país por motivos de estudio y de trabajo. La experiencia migratoria o de movilidad es un elemento frecuente en las biografías de mujeres que han alcanzado puestos de liderazgo. Esta situación de influencia tiene importancia en la medida en que las ha obligado a tratar con desconocidos, a enfrentar sus propios miedos, a afrontar situaciones nuevas que contribuyen a forjar el carácter. “Salir” para una mujer indígena implica reelaborar los elementos de su propia identidad y cultura en ese encuentro con “lo otro”, que es el mundo blanco-mestizo. Cuando Hilda dice: “como autoridad trabajaré por todos” deja traslucir el valor de la interculturalidad que fue experimentando a lo largo de su vida, más allá del mandato formal que frente al “pueblo” debe asumir todo representante.

La experiencia del trabajo técnico es otro vector de significado en la vida de la entrevistada. Una larga trayectoria en planificación para el desarrollo de los pueblos y nacionalidades, a través de su participación en programas financiados por organismos de cooperación internacional, hace que Hilda haya internalizado la preocupación por la eficiencia (“todo se mide por resultados”). Como estaba en ese mundo, dice, al referirse a la influencia que ese *habitus* tecnocrático tiene en su vida, en su relato se confunden las causas de la discriminación por motivos étnicos, de género y de clase, como consecuencia de la falta de eficiencia:

Créame que yo –tengo dos años en función como autoridad– no he sentido racismo, no he sentido el rechazo, he tenido aceptación. Créame una cosa que le voy a decir: más depende de la voluntad política de la autoridad y del emprendimiento y de la administración transparente de un recurso del Estado, del pueblo. Yo no he tenido la suerte –y lo digo con mucho respeto– de que en la calle alguien me diga ¡ve!... Me han respetado en todos los medios, hay que hacer autoridad de emprendimientos, de creatividad.⁹

⁹ Entrevista a la viceprefecta y luego prefecta encargada de Cotopaxi, Latacunga, 4 de mayo de 2012.

Como autoridad, dice no experimentar tratos racistas, desde su punto de vista las diferencias étnicas se borrarían con un trabajo técnico, eficiente, transparente, honesto, emprendedor y creativo, que demuestre las capacidades del indígena. A mi modo de ver esta afirmación, que es altamente polémica, puede reflejar tres aspectos importantes: el primero, que la actual prefecta está desconectada de la situación del resto de indígenas –especialmente las mujeres–, que siguen viviendo una estratificación racial del trabajo, visible en los trabajos precarios y la marginalidad de la economía campesina.¹⁰ El segundo, que pone al descubierto la diferenciación social que producen los cargos públicos recientemente adquiridos por un grupo de intelectuales indígenas a nivel local y nacional. Así, se podría suponer que la etnicidad rescatada desde inicios de los años 1990 gracias a la acción política del movimiento indígena tuvo un efecto ventajoso para la dirigencia, pero efectos aún limitados entre las bases del movimiento, puesto que la mayoría de la población indígena sigue experimentando una diferenciación racial discriminatoria en el trato cotidiano. Como tercer aspecto, podría suponerse que dado el alejamiento socioeconómico entre dirigencias y bases, las autoridades responden de otra forma al reto de la diferencia racial. Su posición frente al tema expresa la necesidad de que el indígena se ponga al nivel tecnocrático ocupado comúnmente por el blanco-mestizo como un medio para borrar tal diferencia.

El machismo es uno de los problemas que Hilda ve en todas las instancias de gobierno en Cotopaxi. No obstante, aplica la misma fórmula de la eficiencia como un recurso para superarlo. Su reciente vinculación con la Red Regional y Provincial de Mujeres le ha permitido una comprensión diferente sobre las desigualdades basadas en la diferencia sexual, producto de este proceso de sensibilización impulsa la creación de la Comisión de Igualdad de Género e Interculturalidad, iniciativa en la que prácticamente se la dejó sola al interior de la Cámara Provincial. Esta circunstancia sí le lleva a recordar distintas ocasiones en las cuales ha sido objeto de tratos discriminatorios, por ser mujer.

¹⁰ Al respecto son esclarecedores los estudios de los cursantes de FLACSO Ecuador que hablan sobre el trabajo precario (doméstico o agro-industrial, bloqueras, flores y brócoli), donde las mujeres están empleadas fuera de sus comunas de origen.

Hace dos años –solo para que se dé cuenta– yo formaba parte de la Comisión de Planificación y Presupuesto, el rato que hice observaciones dijeron no, cómo va a ser justo... y me sacaron de la comisión... Pero de lo que no me han podido sacar es de la Comisión de Niñez y Adolescencia en la que he trabajado desde el inicio de mi gestión, y de la de Igualdad de Género, que es necesario su creación porque la violencia doméstica –solo por ponerle un ejemplo– es un trauma que se vive en las comunidades y en cuya solución me quiero comprometer [...]. Es que es un absurdo, forman parte de la cámara provincial 16 personas, entre alcaldes y presidentes de juntas parroquiales, entre ellos todos son varones y una sola mujer que soy yo. Yo dije al interior de la cámara provincial: no se hagan problema, pónganse al frente de la Comisión de Igualdad de Género, quién ha dicho que necesariamente tengo que estar yo, hagan el favor. ¡Ahí se gozaron y nadie quiso!... Entonces no hay equidad de género.¹¹

Hilda defiende la cosmovisión indígena sobre la complementariedad entre hombres y mujeres. No obstante, posiblemente sin ser consciente de ello, sus acciones de vida han estado orientadas hacia la autonomía. A su manera, han significado una reversión del orden social de género que produce la subordinación de las mujeres, al interior de las estructuras de poder indígena.

Pongo de relieve un detalle de su biografía, cuando dice que saca “cuarto aparte” en su trabajo, expresión que tiene un significado altamente simbólico, en cuanto marca un sentido de autonomía, además de establecer desde un inicio de su gestión los límites, las responsabilidades específicas y la diferenciación de funciones administrativas que le toca asumir en el cargo de viceprefecta.

Con esta autonomía busca manejarse también en su vida privada, de la que habla menos. Fuera de la entrevista y refiriéndose al hecho de mantenerse soltera, Hilda dice que esta “elección” que ha hecho para su vida le permite mayores márgenes de movilidad y de utilización del tiempo, sin los cuales no podría dedicarse a sus actuales ocupaciones públicas. Diversos estudios han mostrado cómo la decisión de las mujeres de ingresar a la ac-

11 Entrevista a viceprefecta y luego prefecta encargada de Cotopaxi, Latacunga, 4 de mayo de 2012.

tividad política está relacionada con sus ciclos reproductivos. Prieto (1998, 28) señala que por lo general “las líderes indígenas han debido apartarse del ciclo esperado para una mujer. Muchas de ellas no se han casado, o bien no han tenido hijos”. Sin duda, el acceso de las mujeres a la política implica conflictos y negociaciones con la familia pues se las exige atender las actividades públicas sin perjuicio de cumplir con sus roles domésticos.

Retomando la noción de *habitus* formulada por Bourdieu (2000), considero que los esquemas de acción y percepción forjados en su vida de forma previa, se actualizaron cuando Hilda entró a ejercer el cargo político. Está motivada por ese horizonte de la eficiencia, interiorizado a través de su participación en un *habitus* tecnocrático; pero también la motiva la práctica de la interculturalidad y la confrontación con el mundo mestizo urbano durante los años en que cursó sus estudios universitarios; además, tiene presente la experiencia organizativa que fue la que aplicó los principios a través de los cuales pretende conducirse como autoridad política para merecer la representación de su pueblo.¹² Reconoce las dificultades:

Durante este proceso en varias ocasiones he tenido que discutir y a la vez aprender a resolver problemas socio-organizativos, de ahí que es necesario rescatar cuántas veces debemos curarnos en sano, lavar los trapos sucios en casa para que luego la sociedad no nos califique de que no somos capaces, que somos impuntuales, mentirosos, mediocres o corruptos, *shuwas*, sucios, vagos, etc. Por eso siempre fui calificada como “*mashi* Hilda, *yurak warmi jodidamari kanki*” (“compañera Hilda usted es una mujer dura, como un árbol, usted es muy estricta”).¹³

Al finalizar la entrevista, Hilda reivindica los liderazgos de mujeres indígenas que crecieron junto a la lucha del movimiento indígena. Sin embargo, con la frase “cerramos mucho” cuestionó la falta de apertura e igualdad que existe en las estructuras organizativas del movimiento indígena de Cotopaxi. Hilda hace una crítica a lo interno del movimiento, pues habla de

12 Esto significa ser fiel a los preceptos éticos de los pueblos indígenas: *ama killa*, *ama shuwa*, *ama llulla*: no ser ocioso, no robar y no mentir.

13 Revista *Panorama Regional*. Ambato, octubre-noviembre 2012. <http://revistapanorama.ec>

un conjunto de “poderes de facto”¹⁴ que impiden el ascenso de nuevos cuadros dirigentes de jóvenes y mujeres. No se trata de restricciones asumidas por las mujeres de manera pasiva y así lo da a entender cuando al final de la entrevista sostiene: “...fuimos jóvenes de la época que, si cabe la palabra, nos ‘rebelamos’, somos ‘pocas’ pero hay más y más compañeras luchadoras”. Esto sugiere que desde distintos espacios y de diversas formas las mujeres indígenas resisten, escapan, negocian y establecen rupturas con un orden de género dominante que está presente en las estructuras de poder indígena.

Así lo evidencia la historia de vida de Eulalia, que se traza a continuación, y que condensa los esfuerzos de las mujeres indígenas. Ellas, sin apartarse del ámbito doméstico y de los límites que les marca su comunidad, a través de estrategias cotidianas contestan un orden de género dominante y van ganando visibilidad política.

“Solo ellos podían estar al frente”

Cuando fui por primera vez a la comunidad de Carrillo, a conocer a Eulalia, atravesé la larga calle principal alrededor de la cual se levantan varias casas de cemento, la iglesia y la casa comunal. Todo estaba quieto, desolado. Pregunté por ella en la tienda esquinera, que era el único lugar donde se veía movimiento. Allí, con la extrañeza de ver a una mujer de afuera, las personas me dijeron “¡ah sí, al fondo de la calle vive *mama* Eulalia!”, dándome a entender que se trata de una mujer mayor. “Vamos, le acompaño”, se ofrece una mujer indígena de avanzada edad. “Como ve –me dice–, entre semana quedamos solo mujeres, *mama* Eulalia debe estar trabajan-

14 Luis Alberto Tuaza (2009) se refiere a un “cansancio organizativo” relacionado con una sobreoferta de ayudas económicas de las ONG de desarrollo y el resultado insuficiente de los proyectos, factores que han conducido a la fragmentación y declive de las organizaciones. Desde mi experiencia de campo, me parece que existe una conexión poco explorada entre poderes “de facto” y “cansancio organizativo”, dados los procesos estructurales de diferenciación socioeconómica entre indígenas como producto de la transformación de las economías campesinas. En los últimos tiempos, estas ya no dependen de la agricultura y ganadería sino del comercio y la migración, factores que estarían afectando los procesos organizativos.

do en el campo pero seguro le va a recibir”. Llegamos, ladran los perros y después de un largo rato sale Eulalia de atrás de su terreno. Me recibe afable, paciente, dispuesta a conversar, sorprendida de que alguien “se haya interesado en escribir sobre estos lugares y sobre nosotras”, dice. “Cuando lo tenga listo, quisiera conocer para saber qué piensan de nosotras los de afuera. Lleve nuestra historia”. Así empiezan nuestros encuentros.

Soy la tercera hija. Mis papás han sabido fundar la comuna con otros mayores que son difuntos. Así luchando los mayores hicieron la vida jurídica de la comuna, de ahí buscaron un canal en Buena Esperanza, ahora tenemos agua, yo era pequeña en ese tiempo pero trabajé también, ¡comenzamos la construcción del canal! Más antes, en tiempo de mis padres, todos tenían que hacer las fiestas nombrando cada año priostes, si no *carcoseaban* [hablaban mal]. Cada cual ponía reyes, embajadores, yumbos, *ashangas* tremendas para cargar, capitanes. Mi papá ca fiesta también hizo, era nombrado, sabía *comer al frente*, ellos comían unos buenos platos. Así sabía ser antes. Mi mamá también participaba, también salía, sabía ir a sesión, pero no mucho, no podía comer al frente, siempre los varones eran en ese tiempo lo más... *Solo ellos podían estar al frente*.

Yo caminaba con mi papá para ayudarlo en la construcción del canal de riego, él me enseñaba. ¡Uh, mi padre era!... él me enseñaba a trabajar, todo enseñaba, mi papá tenía granos para vender, iba a cada feria, iba a Ambato, a Salcedo, a vender maíz, cebada, chochos, alverja, mi papá ha trabajado pura agricultura. No sabía llevar a nosotras, yo hasta el momento de hallar a mi marido yo no sabía dónde es ni Salcedo, ni Latacunga, no salía nada, *todo el tiempo metida en la comunidad*. Como dos añitos nomás estudié, era *metida todo el tiempo en el trabajo del campo*, pero como tengo bastantes sobrinos, aquí dentro y en ciudad, un hermano vive en Quito. En eso también de ser madrina es que bastante me han buscado los parientes, he salido, he conocido mucha gente –de esos que son muy influyentes–, ahora soy una persona muy conocida porque yo he sido muy colaboradora. En donde me encuentren me dicen: “compañera Eulalia ¿cómo está, cómo ha pasado?”

No fui a la escuela porque desde chiquita he trabajado duro. Me levantaba a las cinco de la mañana, daba de tomar café y ahí sí me iba a las vacas al ordeño de la leche. De ahí me iba a cortar la hierba, botaba a las vacas,

daba de comer a los chanchos, tenía que cortar hierba para los cuyes y de ahí tenía que deshierbar las papas, el maíz, deshierbar la cuadra de alfalfa, así nomás daba la vuelta todo el día en el campo, en la agricultura... Cinco y media o seis ya me iba nuevamente al ordeño de leche porque siempre se ordeña en las tardes. Ya grande fui a la escuela nocturna, pero *más he aprendido entrando como presidenta de la organización de mujeres.*

Como llovía había agua hasta sobrante en la parte alta y ellos nos cedían a mi comunidad. Yo era todavía guambra, hacían unas festividades arriba por la Virgen de la Consolación que era la patrona, y para agradecer el agua que ellos nos daban fuimos a los festejos. Ahí le conocí a mi esposo. Es una larga historia... Él también era muchachito y era tiendero, había tienda comunal de la cooperativa, y sabía vender ahí en la tienda. No tuvimos hijos enseguida, a los cuatro años de casados tuvimos tres hijos, dos mujeres y un varón...

La verdad es que la familia de mi esposo no había tenido un solo metro de terreno. Mi esposo me cuenta que su papá ha sido regalado, por ahí una señora ha recogido y le ha criado, han sabido ayudar solamente para la comida... Total que cuando nos casamos, él no tuvo nada de su familia. Mi familia sí tenía tierras, vivíamos en choza cuidando ganado y cuando nos casamos nos dieron una partecita, solo eso teníamos. Ahora gracias a Dios tenemos una casita de dos pisos, está botado, abajo tengo más terreno, seis cuadra, pero no vamos a vivir allá porque queda más lejos. Mi esposo fue a la provincia de Bolívar a trabajar con un ingeniero que había sabido ser de la política y sacaba obras del municipio, y después de muchos años que ya le conocían que era bueno para el trabajo, el alcalde comenzó a dar contratos directos a mi esposo, así es como ha ido ganando platita, y yo con el trabajo duro en la agricultura, ahí sí es que juntos compramos terreno, ¡ahí sí levantamos, para qué, gracias a Dios! Yo trabajo siempre con mis vacas, ¡como sea! *Yo tengo mis vacas, nunca espero solo plata de él.* Yo siempre la leche, más que sea solo para la comida, siembro papas, siembro maíz. O sea que plata de él, en esa temporada mejor teníamos en banco, cuando trabajaba. Yo duro he trabajado, siempre, *para tener plata propia* y no estar esperando de la plata de mi marido. Y hasta ahora siempre tengo la leche de mi vacona, me ocupo en otras cosas, siquiera para algo, ya para la comida que es suficiente doy yo...

Bueno, yo pensaba –porque recién en ese tiempo venía Radio Latacunga, había unas entrevistas y por ahí conversaban de una señora Tránsito Ama-guaña que era una fundadora así mismo de grupos de mujeres–, entonces eso yo pensaba entre mí y decía ¡así quiero ser! Por eso cuando comenzamos a hacer la organización de mujeres es que yo apoyé. De eso que no quería nadie cuando venía a buscar que haga de presidenta de nuestro grupo, digo yo ¡voy a entrar! Más antes no me interesaba nada sobre nosotras como mujeres, solo en ese momento en que ya quedé como presidenta. No era yo solita, sino con presidentas de diferentes comunidades, que nos fuimos reuniendo. Ahí es lo que me nombran presidenta de todas, con temores acepté porque las mujeres no querían entrar, ¡tenían temor tremendo! En ese tiempo, la verdad es que había mucho machismo, solo los hombres querían ser dirigentes, solo los hombres querían ser capacitados, solo ellos sabían de la organización. Entonces *muy difícil sabía ser para una mujer... ¡Difícil mismo era!...*

Cuando empezamos a organizar a las mujeres, *los hombres mismos no les mandaban*, cada cual en sus comunidades, a las mujeres no confiaban. No podía hacer ninguna sesión, alguna reunión, por cuanto de que no había mujeres, no dejaban salir los esposos, decían que pasaban tiempo, que ellas tienen que cuidar sus hijos, que tienen que hacer el trabajo de la casa..., entonces no les confiaban, no querían que vayan a las reuniones de las mujeres... Claro, mi esposo no sabía que yo ya quedé de presidenta central, sino que cuando ya vino de trabajo ahí conversé, y ahí dijo: *“si quieres sigue, así siguiendo se aprende las cosas”*. No me habló, no me dijo nada, por eso le digo que yo ya tenía esas ideas y él tenía que apoyar a mí... Como mi esposo pasaba más afuera, él no molestaba... De ahí sí a buscar proyectos... Para entonces ya tenía mis tres hijos, la mayor era de 12 años, el otro varón más pequeño de 10 y la última mujercita todavía más pequeña... Por eso quedaron solos cuando me fui a Bolivia...

¡Uh, yo venía tarde! y en ese tiempo vuelta no había carros, yo venía de Mulalillo, veníamos las dirigentas a pie segurito, ya caía la noche y daba miedo. A veces una compañera, la tesorera, que era de Cusubamba, ella dormía en mi casa abajo, allá durmiendo al otro día iba. A Latacunga íbamos a las reuniones, andábamos a la semana dos tres veces para buscar proyectos, ahí avanzamos a conseguir proyectos de animales mejorados, cuyes,

conejos, gallinas. ¡Uh! por eso digo, ¡anocheía haciendo la reuniones, la sesiones, a Latacunga íbamos! Era difícil pero yo no he sentido mucho porque en ese tiempo era todavía guambra, *Uhh yo no he sentido mucho*. Es que cómo me gusta mismo lo de la organización, para mí no fue problema, ¡es que me gusta mismo! Es que mis hijos llegaban de la escuela, llegaban ellos primero a cuidar los animales, de ahí sabían cocinar; así ellos ayudaban. Y el día en que no iba a las reuniones, trabajaba duro agricultura. De aquí me acompañaron 42 mujeres de mi comunidad. Total de la organización éramos 430 mujeres. Al comienzo no había financiamiento, salíamos con nuestro propio dinero, andando se logró conseguir en instituciones que por lo menos ya teníamos una pequeña bonificación para movilización, de ahí de lo contrario plata y persona hubo que poner. Luego ya vino la Swissaid y conseguimos proyectos.

Me fui a Perú, Bolivia, un mes completito, a pasar con las compañeras de allá. Fui para dar ideas de aquí, coger ideas de allá. Al escuchar que aquí en la provincia de Cotopaxi hay una organización central de las mujeres, entonces querían hacer organización allá también de las mujeres. Pero no lo podían, *allá también era difícil*... Iba a conversar cómo estamos organizadas, también ellas habían estado recién organizando, no tenían proyectos, entonces estábamos ahí intercambiando; venimos pasando un mes. Después de dos años vinieron también ellas acá agradecer que ya son unidas, que ya son agrupadas, que ya tienen proyectos.

Mi marido no hizo problema, si me mandó. Le dije a mi marido me voy, “*ya vele vos cómo hacer*” decía él. En la casa quedó mi marido y mis hijos. Mi hija primera era señorita, ella avanzaba ya a cuidar los animales. Había que ver o rogar a una familia a que de viendo a mi familia porque mi marido trabajaba afuera. Así quedaron mis hijos, gracias a Dios no ha pasado nada, mis chicos han sido educados, yo también les he educado a mis chiquitos, y todos son preparados, uno es militar, la segunda también es estudiada trabaja en banco, a la primera no pusimos en colegio pero recibió capacitación. ¡Uh! ella así mismo era reportera en Radio Latacunga, después que ya casó el marido ha sido celoso y por eso salió. Ella sabía inyectar a los animales, saber por qué están enfermos, capar chanchos, capar borrego, hasta burro, caballo, sabía mi hija. Sino que el marido migró a los Estados Unidos, entonces hija también se fue atrás, el varoncito que es de ella, él

vive conmigo desde chiquito... Es que más antes aquí nos habían sabido hacer creer que poner hacer estudiar a los hijos es tremendo gasto, que se necesita bastante plata, y de esa manera *nadie ponía a estudiar a las mujeres*. Solo por las envidias ha sabido ser de decir eso y nosotros también que hicimos caso y por eso no pusimos a mi hija en colegio. En ese tiempo no había colegios aquí en Cusubamba, tenía que ir a Salcedo, a Latacunga. El temor de gastar y que vaya a embarazarse, nosotros no pusimos en colegio a ella. Pero a los otros dos si pusimos. Ella solo participaba en cursos y era mejor que si hubiera estudiado en colegio...

Cuando regresé a la casa, sí habían estado tristes mis guaguas, siempre había estado medio desordenado, siempre no... sí había estado medio triste mis guaguas... Ellos quedaron solitos... mi esposo venía de Guaranda los viernes lo más rápido que podía para pasar con ellos hasta el lunes de mañana en que se iba de vuelta...

Más antes, la organización [COICC] era una de las mejores de las treinta y tres que hay en la provincia, es por eso que solo Cusubamba, cuando le botaron al Jamil, se unían y hubo tremenda revolución, para tapar todas esas vías, ¿quién pudo tapar?, solamente Cusubamba. Yo como presidenta de las mujeres siempre iba, ¡ahí dejando a mis hijos, animales, todo! A veces sí llevábamos a las compañeras de las comunidades, a veces solo íbamos presidentas de las comunas. Las mujeres iban cargando a los guaguas de pecho para que no queden aquí botado. Íbamos dos, tres días... Hasta me fui a Quito a pie, caminando fuimos, y se encontraban los policías y militares en puente de Guajaló que era pequeño, ahí botaban bomba lacrimógena, así todito, nosotros avanzábamos, pasábamos por llanos, las mujeres más adelante, siempre a las mujeres nos ponían adelante porque decían que a las mujeres no pueden hacer mucho daño los militares, *no pueden maltratar como hombre*. Siempre iba, pero mis hijos eran bien cumplidos, nunca he de olvidar, por eso es que he podido estar al frente de líder, nunca he de olvidar. ¡Qué va a ser ahora mis nietos así! ¡Cosa que me recuerdo! Ya no quieren trabajar en el campo, mis hijos sí, hasta con eso mis hijos estudiaron, trabajo de ellos mismo era. ¡Uh! Por eso yo digo a mi nieta “ustedes están en altar”, uuuhh... Convencidas éramos de lo que luchábamos, ahí es lo que logramos poder ser ya candidatos los indígenas para estar en cualquier cargo político que *nunca antes hemos tenido derecho*, yo también sí he pasado, también he

ganado para ser vocal de la junta parroquial por la lista 18... Nosotros somos orgullosamente indígenas, porque nosotros mejor somos propias nativas. Somos indias propias, somos propios panzaleos. ¡Uhhh antes, claro, había mucha discriminación! Antes entraban solo de cabecitas, sin sombrero, solo así bienvenidas eran. Ahora ya no, en oficinas ca ya no son así, ya reciben también nomás, entramos con todo sombrero, nos atienden. Si no atienden, nosotros también ya no tenemos temor para a ellos hablar, porque nosotros también... ¡respeto es lo más que hemos ganado! Así organizando, así levantando. Antes, uhh, claro solo los *mishus* eran los –como se dice– ellos nomás eran los gamonales, ellos nomás eran los bien atendidos, rapidito atendían en las oficinas, pero ahora a Dios gracias sí nos atienden... Somos indígenas y nadie nos va a cambiar porque nuestros abuelos nos han dicho que somos indígenas. Gracias a Dios yo le conocí a mi abuela y ella dijo que somos indígenas, *tú eres indígena me dijo*.

Cuando se trabaja en representación de la comunidad, yo casi no tengo sueño y levanto de mañanita arreglar mis animales para salir. Es que me gusta estar puntual, me gusta ir responsablemente... He pasado en la directiva del canal de riego de San Francisco, dos años he sido tesorera. Como no tengo mucha letra porque no he sido estudiada en la escuela, yo sé tener todo anotado, qué día sale la plata, qué fecha se cobra, todo así, entonces yo presentaba con cartelón todas las cuentas, *todo clarito*... Siempre me ha gustado participar, nunca he quedado mal, por eso dicen la compañera *Eulalia no es de escuela pero es puntual*... Porque las mujeres hemos organizado, a eso *tenemos cambios*, hemos abierto los ojos y ahora tenemos mismo derecho de los varones, ser cualquier candidato o ser cualquier dirigente en la comunidad o en la organización o tenemos derecho para ser inscrito en la política también. Antes no había ese derecho, ahora nosotras tenemos misma opción que los varones.¹⁵

No es posible entender la biografía de Eulalia sin considerar varios elementos de contexto que confluyen y van moldeando su liderazgo: la experiencia organizativa, la migración, la influencia de las ONG y los programas de desarrollo, entre otros. En el capítulo 4 se analizó la influencia de las ONG

¹⁵ Entrevista a la primera presidenta de la organización de mujeres de Cusubamba, Carrillos, 26 de julio de 2012.

de desarrollo presentes en la parroquia Cusubamba, que combinaron su apoyo a proyectos productivos para las mujeres con un trabajo de reflexión para promover una conciencia de género y dar impulso a procesos organizativos entre las indígenas. Eulalia es parte de este proceso cuando se pone al frente, en representación de las comunidades, para constituir legalmente la organización de mujeres de Cusubamba. Esta experiencia, impulsada por Swissaid en la década de los noventa, significó no solo obtener ciertos beneficios materiales para las mujeres, sino la apropiación y resignificación de un discurso en torno a los derechos de las indígenas.

La fuerza que cobra la organización de mujeres en Cusubamba está ligada a las luchas del movimiento indígena de las últimas tres décadas. Así, en calidad de presidenta del grupo de mujeres que forma parte de la OSG, Eulalia participa activamente en los levantamientos en demanda del reconocimiento del Estado plurinacional y pluriétnico. Otro elemento que está presente en la experiencia de Eulalia tiene que ver con los nuevos roles que deben asumir las mujeres indígenas debido a la alta migración masculina. Esta situación, que las coloca al frente de la representación de sus comunidades, contribuye a otorgar mayores márgenes de autoridad a las mujeres.

A continuación examinaré algunos aspectos de la biografía de Eulalia. Como ella, se podría decir que las mujeres indígenas se atreven cada vez más a expresar públicamente su malestar frente a la existencia de relaciones de jerarquía y desigualdad entre hombres y mujeres al interior de las comunidades. No se niega la existencia de valores culturales asentados en la tradición que refuerzan la subordinación de las mujeres, al contrario, se los nombra para indicar que deben ser considerados.

Un aspecto importante en su biografía es la relación que se observa entre acceso a la tierra y grado de autoridad que se permite a las mujeres al interior de las unidades familiares.¹⁶ “La verdad es que la familia de mi esposo no había tenido un solo metro de terreno”, relata Eulalia, quien heredó una pequeña tierra de sus padres. Gracias a este resguardo material

¹⁶ Prieto (1998, 26) anota que, aunque existe evidencia poco sistemática, en ciertas comunidades de la Sierra se les reconoce a las mujeres sus derechos a heredar tierras y, si las condiciones económicas lo permiten, pueden incluso comprar tierras y otros recursos. Esta autora subraya la amplitud de los espacios de decisión abiertos a las mujeres gracias al hecho de poseer tierras.

(Deere y Contreras 2011) pudo negociar el uso del dinero –y en general los asuntos relacionados con la convivencia familiar– frente a su pareja quien no tuvo el poder para decidir unilateralmente y se vio obligado a compartir decisiones. En su caso, la falta de acceso a la educación formal fue compensada por la disponibilidad de recursos materiales, pero sobre todo porque labró su formación gracias a los aprendizajes informales (vivenciales) que desarrolló en los espacios organizativos. Como dijo: “no he sido de escuela, he sido solo dos añitos, pero más he aprendido entrando como presidenta de la organización de mujeres”.

La familia de Eulalia experimentó una movilidad social a través de la inserción de su esposo en el mercado laboral urbano, lo que permitió adquirir nuevas tierras, edificar su vivienda y enviar a sus hijos a estudiar fuera. En la medida en que los miembros masculinos se ausentaron temporalmente de sus familias debido a la migración, la presencia de las mujeres en la agricultura se hizo más fuerte, sobre todo en las comunidades en las que la economía doméstica y de autosubsistencia aún opera. Además, cumplen un papel relevante en cuanto a representar a las comunidades y vincularse con “los otros”. No obstante, como señala Prieto (1998, 22) “las mujeres líderes tienen dificultades para desarrollar sus potencialidades. Todas ellas debieron encontrar una salida a sus responsabilidades domésticas antes de poder asumir sus papeles públicos”.

Así lo testimonia Eulalia cuando, al narrar los obstáculos que debieron enfrentar las mujeres para crear su propia organización, dijo “muy difícil sabía ser para una mujer... ¡Difícil mismo era!”, para dar cuenta de la desconfianza y las restricciones impuestas por los esposos. Pese a que en el mundo indígena el trabajo agrícola y doméstico aparece como intercambiable entre los sexos (Hamilton 1998), se asigna a las mujeres la responsabilidad directa sobre el cuidado de los hijos y de la casa. “Todo el tiempo metida en la comunidad, metida todo el tiempo en el trabajo del campo”, enfatizó Eulalia, lo que expresa las desventajas que tienen las mujeres para obtener acceso al espacio público como consecuencia de la división sexual del trabajo. “Allá también era difícil”, relató Eulalia sobre su experiencia en Perú y Bolivia, a donde viajó gracias a una beca otorgada por un organismo de cooperación internacional para intercambiar aprendizajes entre nacientes grupos de mu-

jes indígenas. Esto le permitió reconocer problemáticas comunes entre las mujeres a nivel regional, similitudes en medio de las diferencias, a partir de las cuales se propusieron crear redes para un trabajo político conjunto.

El ingreso de las mujeres indígenas al espacio público exige el despliegue de estrategias para cumplir sus responsabilidades domésticas. Eulalia contó cómo dejaba encargados a sus hijos a las vecinas para que les “den viendo” o cómo ya crecidos la suplían en las tareas del campo y de la casa, o cómo los fines de semana de regreso del trabajo en construcción en Guaranda, su esposo se encargaba del cuidado de los hijos mientras ella estaba ausente atendiendo las actividades de la organización de mujeres. “¡Anochece haciendo las reuniones, yo no he sentido mucho! ¡Es que me gusta mismo!”, relató Eulalia con emotividad, reconociendo que sin el apoyo de la familia le hubiera sido difícil dedicarse al trabajo político. “Si quieres sigue, así siguiendo se aprende las cosas. Mi marido no hizo problema, sí me mandó”.

Estas expresiones revelan las decisiones compartidas y se explican también cuando se conoce que el esposo e incluso los hijos de Eulalia –aunque en menor grado debido a la migración– participaron de distintos espacios relacionados con la consecución de obras en beneficio de la comunidad. Esto sugiere que en las comunidades indígenas la participación se define como un acto de cooperación, de sociabilidad y de pertenencia, de lo cual depende la aceptación de sus miembros, como lo señalan Krotz y Winocur (2007):

La participación en la vida de muchas comunidades y localidades rurales rara vez se decide en términos individuales; por lo general se expresa en actos colectivos normados por el *habitus*. Estas obligaciones no se experimentan como una relación de sometimiento ni se cuestionan moralmente, tampoco podemos definir las como producto de un cálculo racional de optimización de beneficios porque ni siquiera son objeto de reflexión [...], esta mención no tiene un sentido abstracto sino de reconocimiento de la naturaleza del vínculo, es decir, de lo que es posible esperar y es obligado a retribuir por su pertenencia a un circuito de intercambio y reciprocidad [...]. La gente no escoge “participar”, simplemente participa, porque esto constituye la condición fundamental de la pertenencia a la comunidad; si alguien no participa, no es parte de la comunidad o queda marginado de sus beneficios (Krotz y Winocur 2007, 199-200).

Sin embargo, como argumento a partir del testimonio de Eulalia, este *habitus* participativo característico de las sociedades indígenas andinas no ha sido siempre igualitario, por lo menos no en términos de las relaciones de género; más bien ha sido restrictivo para las mujeres indígenas en términos de otorgarles las mismas oportunidades de voz, decisión y actoría. Como se ha visto en capítulos anteriores y lo confirma la experiencia vivida por Eulalia, la agencia de las mujeres ha sido crucial para los logros del movimiento indígena, aunque haya sido asumida como “apoyo”. Este papel de “acompañamiento” las excluyó de la toma de decisiones al interior de las organizaciones. “A las mujeres no pueden hacer mucho daño los militares, no pueden maltratar como hombre”, evocó Eulalia al relatar la participación de las organizaciones de mujeres de Cusubamba en los levantamientos indígenas y el papel estratégico jugado por ellas, no solo en la logística sino también en la resistencia misma al colocarlas al frente de los manifestantes.

“Nunca antes hemos tenido derecho... ¡respeto es lo más que hemos ganado!... tú eres indígena me dijo mi abuela”. Con estas palabras sintetizó Eulalia los logros obtenidos por su pueblo a través de los levantamientos y la lucha del movimiento indígena. Quiero destacar la última frase, que refleja el momento de atribución de una identidad que se corresponde con una práctica enunciativa y a la vez con una práctica política. Según anota Rodríguez Maeso (2008, 63), “los procesos de identificación cultural indígena se insertan en una suerte de bucle entre esencialismo y constructivismo como estrategias para autorizar su agencia política”.

Eulalia exhibe orgullosa su identidad como mujer indígena, identidad a la que se refiere tanto como un atributo –ser indígena como reivindicación de una cultura milenaria auténtica, de la que fue portadora su abuela y que ahora ella también debe ser– y como un acto de adquisición política, en respuesta al racismo y a la exclusión soportada por su pueblo por parte de la sociedad hegemónica mestiza. Con su lucha se ha ganado respeto, derechos e inclusión.

A través de Eulalia queda claro que se trata de una concepción de la identidad que se está creando y recreando cotidianamente. Tenemos cambios, afirmó, pues a la par de los logros como movimiento étnico están

también los avances que las mujeres indígenas han conseguido. Al dialogar sobre sus prácticas como colectivo las mujeres organizadas de Cusubamba expresan que no quieren que se las vea como víctimas pasivas, sino como agentes de cambio, no como objetos de la política o las políticas, sino como sujetos. Dice Aída Hernández (2001,13) que “las mujeres indígenas, como grupo subordinado, están transgrediendo los límites del lugar tradicional asignado a las mujeres en los asuntos políticos y comunitarios”.

Hay una frase cargada de expresividad: “¡así quiero ser!”, que exclamó Eulalia ante el recuerdo de la gran influencia que tuvo Radio Latacunga en la zona cuando las mujeres indígenas emulaban a Tránsito Amaguaña al comprometerse con los asuntos de la comunidad. Esta líder histórica ha representado en el imaginario de Eulalia un referente de vida fundamental y un ejemplo a seguir. “Todo clarito. Eulalia no es de escuela pero es puntual”, sintetiza el aprecio ganado y el grado de compromiso que Eulalia se impone en su actuación política.

Conclusión

A partir de experiencias cotidianas –como las testimoniadas por Hilda y Eulalia– que no son consideradas “relevantes” y por ello no contempladas por la historiografía oficial, se pueden percibir los cambios que las mujeres indígenas introducen con su agencia, poco a poco, para desestabilizar un orden de género, étnico y de clase que las excluye de su legítima participación en la vida política y que atenta contra su dignidad como personas. El acercarse a estas experiencias permite comprender una problemática de género situada culturalmente, indispensable para construir un diálogo respetuoso y para buscar estrategias de lucha de las mujeres más acordes con las distintas realidades culturales (Hernández 2001).

La biografía de Hilda ofrece algunos elementos que ilustran la ruta seguida por las mujeres indígenas hasta acceder a la política formal. En general ha sido indispensable una activa participación tanto a lo interno de sus comunidades de origen como a lo externo, en su relación con el Estado y el mundo mestizo. Varios eventos confluyen, dotándolas de expe-

riencias que les han proporcionado un conocimiento de la realidad y que las han elevado a puestos de representación política: la educación, como un requisito fundamental; los cargos profesionales y técnicos desempeñados en organismos de desarrollo que trabajan con políticas de fortalecimiento de pueblos y nacionalidades; paso por el Estado en puestos ligados al área social, de educación bilingüe y/o involucramiento en los consejos de desarrollo indígena; disposición de redes sociales, que les ofrecen bases de apoyo y capacidad de influencia. Se trata de las que se han apartado del “destino” asignado a las mujeres (casarse, tener hijos y ocuparse del hogar), o han establecido negociaciones con sus parejas y familia a fin de conseguir los márgenes de autonomía y movilidad que son indispensables para cumplir con las exigencias de tiempo de la representación política; además, se han visto ante la experiencia migratoria que las confronta con el mundo blanco-mestizo, lo que implica reelaborar los elementos de su propia identidad y desarrollar una conciencia de la importancia de la interculturalidad.

A su vez, la biografía de Eulalia proporciona elementos sobre las modalidades en que las mujeres indígenas van ganando visibilidad, sin apartarse de sus roles domésticos y de los límites que marca la comunidad. En estas condiciones, sin embargo, son capaces de reelaborar situaciones y establecer rupturas con un orden de género asignado social y culturalmente. Hay varios aspectos que confluyen en la construcción de sus liderazgos sociales. Destaca el acceso a la propiedad de la tierra, que implica disponer de ciertos grados de autoridad y autonomía al interior de las unidades familiares, pues un resguardo económico otorga ventajas para negociar con sus parejas y usar el tiempo para participar en el espacio público. Así mismo, el ascenso social que ofrece el trabajo migratorio de sus parejas en entornos laborales urbanos bien pagados, permite el acceso de los hijos a la educación, que es un signo de distinción ante los ojos de la comunidad. Otro factor es la disponibilidad de redes sociales forjadas a través de su pertenencia a los *ayllus* o del madrinazgo, que les permiten contar con una base de apoyo. La educación formal no es un requisito, pero sí el desarrollo de capacidades a través del involucramiento activo en los procesos organizativos que contribuyen a su empoderamiento.

Son distintos factores a través de los cuales estas mujeres ganaron en estima y reconocimiento para alcanzar puestos de representación en la comunidad. Sin embargo, en ambos casos han experimentado tratos racistas, sexistas y discriminatorios por su situación social y por proceder de áreas rurales apartadas y empobrecidas. Si bien creen en la complementariedad entre hombres y mujeres como un valor de sus pueblos a partir del cual hacer realidad la equidad, cada vez más las mujeres indígenas se atreven a expresar su malestar frente a las estructuras de poder ancestral que las relegan a posiciones más bien marginales, y reconocen la necesidad de reelaborar aquellos elementos de la tradición y la cultura que las subordinan.

Capítulo 8

La participación y sus dilemas

En esta parte final enfoco varios aspectos que permiten conocer cómo las experiencias de democracia participativa contribuyen a alterar las desigualdades de género en su articulación con las desigualdades de clase y étnicas en las estructuras de poder local. Inicialmente, resalto varios elementos del contexto para caracterizar un ciclo participativo regulado por el Estado y delinear algunas de sus implicaciones para la sociedad civil y en ella para las organizaciones de mujeres, observadas a través del caso de estudio.

Continuidades participativas que desembocan en su constitucionalización

Al revisar la apertura del sistema político a formas de innovación participativa en la región y en nuestro país a partir de 1990, se observa cómo estos mecanismos han sido utilizados con diversos propósitos y dentro de modelos de desarrollo distintos, por lo que su aplicación –como señala Dagnino (2006)– constituye un “campo de disputa de sentidos” para los actores de la sociedad civil involucrados. La participación puede ser entendida –en sentido foucaultiano– como una tecnología de gobierno que es válida tanto en un modelo neoliberal como en otro, caracterizado por el fortalecimiento de las capacidades estatales, que forma parte de un esfuerzo

por definir agendas gubernamentales posneoliberales. De ahí se argumenta que el carácter de la participación no puede ser entendido sino en relación con el proyecto político que se pretende instaurar.

En sus orígenes, la referencia a la participación ciudadana asume al menos dos formas. Por una parte, los contenidos dominantes vienen ligados a los procesos de reducción del Estado por el programa neoliberal, que busca crear las condiciones para una acción más libre de las fuerzas del mercado, de manera que se involucra al ciudadano en la gestión pública al apelar a una sociedad participativa y autogestionaria de su bienestar vía mercado. Por otra parte, los movimientos sociales instalan en el debate público la importancia de la participación para responder a la crisis del sistema político de representación y a la insatisfacción con los escasos resultados de las democracias electorales en términos de justicia social e inclusión. Se entiende la participación en la perspectiva de democratización de la sociedad como ampliación de la ciudadanía, el reconocimiento de derechos a los actores y actrices históricamente excluidos y como estrategia para el control social de lo público.

En Ecuador, durante los noventa, en el contexto de los procesos de descentralización y de un mayor énfasis en el desarrollo a nivel local, tienen lugar las primeras experiencias de gestión participativa en varios cantones dirigidos, por primera vez, por autoridades indígenas, que buscaron formas alternativas de gobernanza municipal. Estos eventos muestran que la innovación participativa es considerada un logro del movimiento indígena.

Diversos estudios dan cuenta de los aciertos de este proceso, así como de las dificultades para concretar las intenciones democráticas de los actores. Estas experiencias participativas han sido también interpretadas como una manera de responsabilizar a las comunidades indígenas para que sean autogestionadas, ya que –como lo sostienen Kaltmeier (2007) y Larrea Maldonado (2010)– en un Estado periférico como el ecuatoriano, donde la estatalidad nunca penetró todo el territorio nacional, se trató de crear un marco participativo para que sean los propios actores, en este caso los indígenas, quienes resuelvan ellos mismos sus problemas.

Desde sus orígenes la normativa sobre participación en nuestro país, se vinculó a los procesos de privatización de la economía y reducción del Es-

tado. Luego, con la Constitución de 2008, extendió su significado a través de la ampliación de derechos individuales y colectivos. En 2008, el nuevo orden constitucional incluyó formas de democracia participativa acompañadas de una multiplicidad de espacios, mecanismos e instancias para la inclusión de la ciudadanía. La planificación, la gestión y la evaluación de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno fueron imbuidas de este espíritu. Este libro refleja las dinámicas de dicho contexto. En consecuencia, la constitucionalización de formas de democracia participativa en nuestro país no es sino el corolario de una serie de continuidades que ya empezaron a decantarse en el período precedente y que abrieron la posibilidad a los movimientos sociales –entre ellos el movimiento indígena– de autorrepresentarse en la esfera política.

Retorno del Estado y énfasis participativo

A diferencia del período anterior, en el que la centralidad estaba puesta en el mercado, a partir de 2008 se asiste a un nuevo momento caracterizado por el fortalecimiento del Estado. Según la Senplades (2010), se trata de acercar el Estado a los territorios y de volverlo más eficiente en sus intervenciones, de ahí que la participación ciudadana adquiere importancia en términos de la territorialización de las políticas públicas y el control de la administración pública en la localidad.

En el caso analizado, se observó, efectivamente, una mayor atención a la calidad de la gestión pública y un interés por la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios públicos y, por ende, una mayor importancia concedida a la planificación. Sin duda, en Cotopaxi y en la parroquia rural Cusubamba se siente mayor presencia del Estado que antes, lo que marca un cambio con el período anterior caracterizado por un Estado débil e ineficiente.

Sin embargo, frente al debate sobre los riesgos que el nuevo ciclo participativo puede implicar al dejar escaso margen de autonomía a la sociedad civil, esbocé algunas tendencias que fueron expuestas con mayor amplitud al examinar las dinámicas participativas promovidas por el Estado para la

elaboración del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2011, en el caso de Cotopaxi y en particular en la parroquia rural Cusubamba.

En primer lugar, en el caso de Cotopaxi, es necesario hacer una distinción entre la existencia de una vía histórica de acción colectiva de los pueblos indígenas, basada en modalidades de democracia participativa, frente a mecanismos participativos más formales normativizados por el Estado que carecen de ese arraigo. El estudio realizado permite observar cómo las comunidades indígenas, en particular las pertenecientes a la parroquia rural Cusubamba, continuaron desarrollando prácticas participativas por las vías históricas y de acuerdo con los aprendizajes culturales y sociales que poseen. Tal comportamiento sugiere que la gente sigue confiando en la organización tradicional más que en los espacios de planificación participativa, como el mecanismo más idóneo para interrelacionarse con el Estado. Así, es en la esfera comunitaria donde se advierte un mayor dinamismo y una forma de acción política con más capacidad de incidencia, pese a las circunstancias adversas del movimiento indígena en el presente.

En Cotopaxi, en general se observa que la ciudadanía no ocupó, como el Estado esperaba, los espacios de planificación participativa abiertos por la Constitución de 2008. Fue notoria la falta de apropiación de las organizaciones sociales –entre ellas las de mujeres– con respecto a los consejos de planificación. Su participación en estas instancias se limitó a responder a las convocatorias formuladas por el Estado sin desplegar iniciativas propias para llevar adelante procesos sostenidos de control social, por lo cual estos espacios fenecieron una vez elaborado el plan. Es decir, la nueva institucionalidad no implicó una participación ciudadana efectiva sino que tuvo un carácter consultivo formal, que no llegó a niveles de decisión desde la sociedad civil organizada.

En el nivel de la parroquia rural, como es el caso de Cusubamba, se dio un mayor involucramiento de la comunidad en la orientación del desarrollo. En este contexto, la población –especialmente las mujeres, que son las que se quedan en la comunidad– mostró una creciente preocupación por exigir a futuro la rendición de cuentas a las autoridades sobre el cumplimiento de lo establecido en el plan. Esto confirma que la escala sí cuenta en la calidad de la participación: el nivel microlocal (la parroquia)

favoreció a una mayor participación ciudadana con capacidad de decisión, sobre todo para las mujeres.

Sin embargo, fue en este espacio donde se manifestaron con mayor intensidad las tensiones entre sociedad civil-Estado, en parte debido al abandono histórico soportado por las comunidades indígenas rurales de parte de las instituciones. En respuesta a ello, la fuerza organizativa de la población indígena busca preservar márgenes de autonomía frente al Estado, que es la estrategia más frecuente que han adoptado las organizaciones sociales. Así, actores como la organización de segundo grado de Cusubamba participan, pero entran en conflicto con la nueva institucionalidad participativa por considerar a estos mecanismos como imposiciones externas e instrumentales, contrarias a prácticas participativas consideradas “genuinas” que se llevan en lo interno de las organizaciones indígenas.

Se puede colegir, entonces, que la participación ciudadana en la planificación opera como mecanismo de legitimación de la presencia del Estado en el territorio más que como acción libre y espontánea de la sociedad. A través de la investigación realizada, se identificaron varias razones para el involucramiento de la ciudadanía: a) para dar cumplimiento a la disposición del Estado, pues sin este requisito no se asignarían recursos a los GAD; b) para ejercer la representación corporativa y obtener obras para su sector, lo cual fue a contracorriente de los objetivos de la planificación de conseguir el desarrollo integral del territorio; c) por haber tomado conciencia de su derecho a participar y gracias a experiencias anteriores llevadas a cabo por el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi en el territorio, que logran una evaluación positiva de su involucramiento en cuanto a inclusión social y empoderamiento.

El objetivo de los dispositivos de planificación y ordenamiento territorial es superar los modelos de toma de decisiones fundadas en relaciones clientelares y corporativas, para implementar formas ciudadanas de definir las prioridades territoriales. De este estudio se puede inferir cómo, en la práctica, se entretajan estas distintas modalidades de relacionamiento con el Estado. Subsisten comportamientos clientelares y corporativos, pero hay atisbos de un relacionamiento diferente con el Estado basado en una concepción de derechos y de ciudadanía, aunque es una tendencia a la que aún

no se puede referir con total nitidez. En Cotopaxi son profundas las marcas de un Estado corporativo y no cala todavía la idea más clásica y universal de ciudadanía, que implica que el Estado debe atender las necesidades de toda la población independientemente de su capacidad de presión.

Hay que anotar que esta nueva institucionalidad se construye a partir de una intensa concentración de las decisiones en el aparato burocrático y técnico. La contratación de consultorías externas por casi todos los GAD de Cotopaxi para elaborar los PDOT da cuenta de esta limitación. Esta realidad ha sido vista como un indicio de participación instrumentalizada. Considero que es necesario matizar esta afirmación, pues, como se ha visto, en la provincia los dispositivos participativos no lograron neutralizar los conflictos políticos y de poder en juego; estos les desbordaron, por lo que se puede afirmar que no existe el poder disciplinador del Estado, en abstracto, sino que estos dispositivos muestran pronto sus fallas por más técnicos que quieran aparecer.

No obstante, es necesario reconocer que en estos procesos existió una mayor pluralidad de actores que participaron, lo que evidencia cómo la ley contribuye a cambiar los comportamientos de la gente. Solo cuando la planificación con participación ciudadana es elevada a mandato constitucional, se deja de verla como un “asunto de indígenas” y se abre el espacio para un involucramiento más amplio de los grupos mestizos urbanos que es visto como un avance hacia la interculturalidad. En Cotopaxi observé que en este nuevo ciclo participativo regulado por el Estado existió una concepción más enriquecida de la comunidad política como respuesta a la heterogeneidad en la sociedad; además, se amplió la agenda con nuevos temas que contribuyeron a formar opinión pública. En términos generales, el proceso significó un aprendizaje social sobre la administración y sus formas de gestión que no es desdeñable.

Es importante señalar también que la centralidad del Estado conlleva una serie de dinámicas que han revertido los avances en cuanto a diversidad y reconocimiento de las identidades que fueron tan relevantes en las experiencias participativas de los años 90, y que entran en conflicto con una nueva visión estatal basada en políticas de carácter universalista y de redistribución.

Condiciones materiales, densidad organizativa e influencia de la cooperación al desarrollo en la participación

Como se ha visto, Cotopaxi es un territorio signado por grandes marcos de desigualdad étnica, de clase y de género. Una revisión de las características del espacio social y de las condiciones demográficas, económicas y sociales, da cuenta de que las poblaciones indígenas del área rural son las más empobrecidas. Dentro de ellas, las mujeres están expuestas a una mayor vulnerabilidad pues tienen escaso o ningún acceso a la seguridad social y a coberturas de salud. Las brechas en cuanto a necesidades básicas insatisfechas son mayores para este grupo poblacional; si bien se observa un mayor acceso a la educación en sus diferentes ciclos, entre ellas persiste el bajo número de mujeres indígenas escolarizadas y las altas tasas de analfabetismo. Para agravar la situación, el nivel de violencia de género es alto.

Sobre las mujeres indígenas recae la mayor carga de trabajo global. No solo son responsables directas de las actividades de reproducción y cuidado, sino que, como efecto de un acelerado proceso de descampesinización, han quedado a cargo de la economía agrícola de subsistencia en las comunidades y de generar mano de obra asalariada para las empresas de agroindustria (florícolas, brocoleras) que se instalan en la zona. También trabajan limpiando canales y caminos, construyendo infraestructura comunitaria. Además, cuando migran, se ocupan en actividades como el servicio doméstico, las ventas informales, la atención en almacenes y restaurantes, todo ello en condiciones laborales de precariedad.

La investigación ha permitido evidenciar una relación estrecha entre participación y realidades materiales. En el caso de estudio, una de las razones para el involucramiento de las mujeres campesinas e indígenas de Cusubamba en la gestión comunitaria, y en los espacios institucionalizados de participación, responde a la necesidad de obtener de parte del Estado atención en obras y servicios que contribuyan a superar las condiciones de pobreza en que se desenvuelven la familia y la comunidad.

Con respecto a la influencia de la densidad organizativa en la participación, se confirma la importancia del tejido asociativo para sostener dichos

procesos. En el caso analizado, el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC) ha protagonizado la serie de dinámicas participativas implementadas a nivel local durante las últimas décadas y ha sido el actor clave en la sustentabilidad de las mismas. Esto se debe a que esta organización tiene sus propios mecanismos participativos, tradicionalmente autónomos con relación al Estado.

Otro elemento a considerar es la relación entre cooperación internacional y participación. Como se ha visto, la participación de las mujeres campesinas e indígenas de Cusubamba está estrechamente ligada a las intervenciones de desarrollo, que aun siendo instancias controladas externamente generan procesos de empoderamiento. Un seguimiento a la trayectoria de constitución de las organizaciones de mujeres en Cusubamba muestra la relación entre el aparato de desarrollo y sus efectos en la capacitación y los procesos de subjetivación. Si bien las organizaciones de mujeres han surgido como contraparte para garantizar la ejecución de los proyectos de desarrollo, a través de la organización y la puesta en común de problemáticas que las aquejan como mujeres, se han generado procesos de reflexión y una conciencia creciente de derechos y equidad.

En la zona de estudio, los proyectos productivos implementados por el Estado y las ONG durante las últimas décadas han estado orientados a complementar el ingreso familiar y, por lo mismo, a reforzar indirectamente los roles reproductivos y domésticos tradicionales asignados a las mujeres. No obstante las limitaciones como políticas de cambio y la incapacidad para desafiar la desigualdad de género, se puede advertir que las mujeres indígenas de Cusubamba han aprovechado estos espacios de participación en beneficio del fortalecimiento de sus capacidades y de sus propias organizaciones. Si bien los liderazgos políticos y sociales de las mujeres indígenas de Cusubamba han crecido junto con la lucha del movimiento indígena, también es cierto que lo han hecho en los intersticios del aparato de desarrollo.

Prácticas de participación de las mujeres indígenas a nivel comunitario

La experiencia personal recogida en diversos testimonios deja traslucir una historia social que da cuenta de los arreglos de género al interior de las familias campesinas e indígenas, así como en las estructuras de poder comunitario y en la sociedad mayor. También dotó de información sobre las dificultades que las mujeres tuvieron que enfrentar para acceder al espacio público en condiciones de igualdad. Al respecto destaco algunos elementos.

Participación restringida al interior de las organizaciones mixtas

“Los esposos no dejaban a nosotras salir a sesiones, ni de la comuna, nada” es el testimonio de una de nuestras entrevistadas que sintetiza la participación restringida que padecían las mujeres indígenas en los espacios de toma de decisiones, a pesar de participar activamente en la gestión comunitaria y constituir el recurso humano que garantiza las iniciativas de desarrollo para sus comunidades y el logro de sus resultados.

En la década de los setenta, cuando las comunidades se organizaron en torno al Cabildo Mayor, no había presencia de mujeres en el directorio. Por tradición, únicamente los hombres asistían a las reuniones para tomar las decisiones; “no tomábamos atención a las mujeres, eran las reglas de la costumbre”, dice uno de sus primeros presidentes.

Ese patrón masculino que copó los espacios comunitarios de decisión tuvo continuidad al interior de las organizaciones mixtas como la organización de segundo grado y las juntas de agua que se crean posteriormente. En la actualidad las organizaciones mixtas las incluyen, pero lo hacen reservando los puestos de dirección a los hombres, mientras que las mujeres se desempeñan en cargos secundarios. Sin embargo, a través del fortalecimiento de sus propios espacios organizativos, las mujeres demandan el derecho a la toma de decisiones en igualdad de condiciones con los indígenas varones. Lo lograron introduciendo cambios importantes sobre la base de los conocimientos adquiridos mediante la capa-

citación y su acceso a la educación, que se sumaron al reconocimiento ganado en la comunidad.

Cada vez más son las mujeres las que se ponen al frente de la representación de la comunidad. Esto se debe a la crisis por la que atraviesa la OSG de Cusubamba –como parte de la crisis general del movimiento indígena a nivel nacional– y a la mayor visibilidad que han ido cobrando las mujeres debido al aumento de la migración masculina, por la cual se las requiere como reemplazo de los hombres. Esta figuración social aún no logra proyectarse hacia afuera, pues son pocas las mujeres indígenas que ocupan puestos de representación en el sistema político formal en Cotopaxi.

Si hasta la década del noventa la OSG de Cusubamba tenía capacidades tanto organizativas como de gestión para hacerse cargo del manejo de proyectos en la comunidad, en la primera década del siglo XXI ha sido desplazada por otros organismos como son el GAD parroquial y las juntas de agua. Estas últimas se superponen a la OSG y gozan de mayor autoridad debido a las ayudas externas que reciben para el manejo del agua. En torno al manejo del agua se observa un novedoso proceso de crecimiento organizativo que se basa en una fuerte orientación de participación, pues implica decisiones colectivas, acceso común, información compartida, deberes y derechos en función del interés social (Chiriboga 2008). No obstante, nuevamente las mujeres se encuentran en posición de subordinación debido a su condición de género, lo que ha implicado no poder ampliar sus redes de contacto, escasa movilidad, aprendizaje desigual del riego, restricciones impuestas por la división sexual del trabajo, entre otras razones por las cuales se las excluye de los puestos de dirección en la administración del agua.

En el vértice de una triple homogeneización

Según se ha examinado, han sido permanentes las tensiones entre las organizaciones de mujeres y la OSG. Mientras que para las primeras la propia organización ha constituido un recurso a través del cual modificar su posición de dependencia, para la organización mixta el deseo de autonomía de las mujeres no es bien visto, por considerarse que divide a la comunidad.

El género es interpretado como un distractor del conflicto étnico y de la lucha como pueblos. Así, el discurso étnico se sobrepone y oculta los marcadores de desigualdad por género que en la práctica existen al interior de las estructuras de poder indígena. Como distintos estudios lo han evidenciado, esta superposición cuestiona la supuesta complementariedad entre hombres y mujeres en el mundo andino.

En tal escenario ellas imputan a la OSG su indiferencia ante la realidad de las mujeres indígenas y sus necesidades como grupo, aun cuando en sus enunciados dice representar a hombres y mujeres por igual. Se advierte que las mujeres indígenas se encuentran en el vértice de una triple homogeneización estructurada por el esencialismo étnico que no reconoce la diversidad sexual al interior de sus pueblos, y por los universalismos de la ciudadanía liberal y del feminismo occidental.

Comunidad, autonomía e individuación

En el caso analizado hay signos de desestabilización del discurso esencialista étnico, fenómeno que, retomando a Araujo y Martuccelli (2010), he calificado como proceso de individuación. De los testimonios recogidos resalto varios elementos que ilustran los cambios producidos y que se contrastan a través de las relaciones intergeneracionales. Sobre todo en las mujeres indígenas jóvenes que tienen acceso a la educación se ha internalizado el lenguaje de los derechos, al que entienden como parte de su involucramiento en la organización de mujeres antes que como un logro del Estado. Un ejemplo de ello es no permitir la violencia de género que soportaron y/o soportan sus antecesoras, a la que también están expuestas las jóvenes pero que ahora pueden confrontar, denunciar.

Otro indicador de cambio son las agendas de género que las mujeres como grupo impulsan en la localidad. Es decir, va germinando una conciencia creciente en las mujeres indígenas sobre la necesidad de reconocer la singularización de las experiencias y los deseos personales, aspectos que se pueden percibir al conocer sus biografías, en las que se manifiesta una suerte de destradicionalización. Esta situación, respecto a las metas del

feminismo a este nivel (Palacio Avendaño 2009), implica construir una forma de vida para todos, mujeres y hombres, en la cual exista un buen equilibrio entre la libertad individual y el vínculo social, donde ninguno de estos elementos vaya en desmedro del otro.

Aunque no en gran magnitud, en las mujeres indígenas se percibe un desplazamiento o diferenciación desde patrones de actuación política basados en un discurso étnico (“nosotros los indígenas”) o en un discurso de corte clasista (“nosotros los pobres”), hacia un discurso de derechos como sujetos individuales que en tal condición demandan al Estado.

Prácticas de participación de las mujeres indígenas a nivel institucional

No ha sido mi propósito evaluar la puesta en práctica de la norma constitucional porque es prematuro hacerlo. Lo que se ha querido indagar, a través del análisis del evento de planificación participativa de 2011, es cómo los procesos histórico-políticos asentados en relaciones de poder, que han configurado el marco social de Cotopaxi, se expresan en los espacios de participación. Por ello, retomando la noción de campo político desarrollada por Bourdieu (1997), puse mi atención en las relaciones que establecen los actores entre sí y con el Estado en estos espacios, dentro de las cuales las mujeres ocupan una posición.

Entre adaptación y contestación

La investigación ha permitido apreciar la dimensión política de la comunidad, que para los actores indígenas es el espacio donde construir un poder alternativo. A pesar de la existencia de conflictos a su interior, se busca presentarla hacia afuera sin fisuras, siendo la participación un elemento de cohesión. Como señalan Krotz y Winocur (2007), en el mundo indígena participar es sinónimo de cooperación, es la forma que asume la sociabilidad y el vínculo primario con la comunidad, por lo que no es un acto de

elección participar o dejar de hacerlo, sino que es una condición para ser parte de la comunidad.

Se ha visto también cómo la constitución de las juntas parroquiales, como nuevo nivel de gobierno seccional autónomo según la Constitución de 1998, significó la creación de un campo político en el medio rural, caracterizado por una conflictiva estructura pluriétnica y de diversificación social y de género. Para Guerrero (2003), el Estado llegó para extender la retícula de la dominación hasta los confines del espacio social, y agregaríamos que, a través de dispositivos de participación, buscó su máxima eficacia de control del territorio.

En este escenario, la experiencia de planificación participativa llevada a cabo en la parroquia rural Cusubamba ilustra la singularidad de un proceso cuya estrategia combina acciones por fuera y por dentro de la institucionalidad establecida. En el doble juego entre ajuste y flexibilidad frente a la normativa vigente participaron los grupos indígenas, que, como se ha dicho, no ocuparon sin reparos los espacios abiertos por la Constitución de 2008, sino que continuaron realizando prácticas participativas conforme a sus modalidades históricas y culturales.

Un fenómeno ya señalado es que la gente participa movida por la necesidad práctica de conseguir obras para mejorar el bienestar de sus comunidades y sus familias, y que no están aún en el horizonte de sus expectativas objetivos más amplios como el paradigma del desarrollo integral y el reordenamiento territorial. Como señala Cameron (2009), la preferencia por pequeñas obras de cemento refleja el escepticismo de los habitantes rurales frente a estrategias innovadoras de desarrollo promovidas por agentes externos y gobiernos nacionales, y mayor confianza en estrategias de supervivencia familiar y comunitaria ya probadas. Más que afirmar una relación de clientela, este comportamiento lleva tras de sí un imaginario de modernidad y de reelaboración de identidades, en este caso plasmado a través del Estado y la planificación, que se los ve como mecanismos que permitirían acercarse a los patrones de progreso del mundo urbano.

Límites a la participación

En Cotopaxi, como se ha observado, los dispositivos de participación se sostienen en gran medida en la representación corporativa. En consecuencia, se privilegia la convocatoria a los actores colectivos más “relevantes” y con “peso” del territorio, que generalmente corresponden a representaciones masculinas. Por lo tanto, participar en función del estatuto ciudadano es aún poco decidir. De ahí que la palabra de los individuos como tales, por no representar a sectores organizados, pierde valor. Es el caso de las mujeres que en las asambleas parroquiales de planificación actuaron a nombre propio o en calidad de comuneras, y pasaron desapercibidas. Aún más, esta peculiaridad impidió que los intereses de las mujeres como grupo fueran representados. Esta es una de las limitaciones asociadas a la participación que se identifica en este libro.

Las conflictivas relaciones entre saber experto y saber cotidiano han sido otro de los factores identificados que ponen límite a la participación. Los técnicos y técnicas reconocen la importancia de la participación ciudadana en la planificación, pero solo hasta que se levanta información de diagnóstico, después de ello, el trabajo queda a discrecionalidad del saber experto, aun cuando los directamente afectados por los problemas disponen de un conocimiento directo sobre su entorno.

En este contexto de tecnologías de planificación para el desarrollo local, la contratación de consultorías externas para elaborar los planes en la provincia con ninguna o poca experiencia en el tema socio-organizativo local, trajo consecuencias. Estos equipos de trabajo no dejaron instalada una capacidad técnica ni operativa dentro de las instituciones, así como reflejaron carencias en el contacto diario con la gente. Tales errores afectaron la calidad de la información, ya que, según expresan diversos testimonios, “cogieron la realidad de una parroquia y les transfirieron a otra los datos, era un formato idéntico para todas”.

Esta situación es relevante puesto que Cotopaxi es una de las provincias que acredita experiencias previas en procesos de planificación participativa realizados por el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi. Estos problemas en la planificación plantean una encrucijada en la que el pro-

ceso se convierte en asunto “técnico”, una competencia de expertos, y se abandona el significado de la participación como un tema político.

Otro factor a considerar es la retórica participacionista como campo neutro en donde las contradicciones sociales y las múltiples fracturas de la sociedad no se mencionan. En el caso analizado, por poner un ejemplo, el proceso de planificación transcurrió en el contexto de una crisis política por el control de la prefectura de Cotopaxi. Dicha situación puso al descubierto las complejas relaciones de poder existentes en el territorio e incluso la presencia de comportamientos patrimonialistas que impidieron la coordinación entre distintos niveles de gobierno. No obstante, los conflictos fueron interpretados como “desajustes institucionales” y “faltas de coordinación”. Se puede coincidir, entonces, con aquellas visiones que advierten que los dispositivos participativos institucionales terminan despolitizando a sus actores, al tratar de hacer de los espacios sociales una suerte de campo neutro, aséptico, pese a las diferencias ideológicas y sociales.

Escasa legitimidad de la problemática de género

Un elemento que se evidencia al documentar los mecanismos de participación implementados por el Estado en cuanto a la planificación es la escasa legitimidad que los asuntos de género tienen en la esfera pública. Esta invisibilidad hace que no sean considerados como problemas de la comunidad y entren en la planificación. Solo así se explica que no se hayan contemplado políticas de género en los planes de desarrollo de la localidad, carencia que ha sido reconocida incluso por las propias autoridades de planificación en la zona.

En Cotopaxi se advierte un desconocimiento de la problemática de equidad de género por parte de los técnicos y técnicas, y de la administración pública. Por lo tanto, se ha dado una confusión entre justicia social y de género con el hecho meramente formal de garantizar una amplia asistencia de las mujeres a las asambleas de planificación. Como se ha visto, el acento estuvo puesto en el diseño de políticas públicas universalistas de

carácter redistributivo, dejando de lado –para el caso investigado– la posibilidad de transversalizar políticas de género que tomen en cuenta la particularidad de los temas de las mujeres en el territorio. Esta es una situación problemática, ya que, como lo anota Ramírez (2012), la ampliación de los derechos sociales sin el reconocimiento del singular valor de las identidades políticas resta validez a la pretensión igualitaria.

Con el propósito de conectar las áreas de desarrollo fijadas en los planes de la provincia, el cantón y la parroquia con la realidad diaria de las mujeres indígenas y mestizas e identificar sus diferentes necesidades, se impulsaron iniciativas para llevar adelante un trabajo mancomunado entre las organizaciones de mujeres de base con mujeres en cargos de elección popular, trabajo a través del cual se logró crear la Comisión Permanente de Igualdad y Género al interior del municipio de Salcedo. Los conflictos y negociaciones que documenté en torno a su constitución –en particular con las autoridades masculinas– dan cuenta de los vericuetos y lo complejo que resulta incorporar perspectivas feministas en el Estado.

La constitución de esa comisión dejó en claro, además, los vínculos positivos entre participación y representación política para los avances democráticos del feminismo. Como sugiere el episodio descrito, no es suficiente la presencia de mujeres autoridades políticas dispuestas a liderar procesos, a gestionar políticas y, por supuesto, a influir en las decisiones que promuevan una nueva forma de gestión basada en la equidad de género, sino que para lograr dichos avances es importante la presión social de las organizaciones de mujeres.

Lo que me interesa destacar, y que demuestro a lo largo del libro, es que sí había un posicionamiento del tema de equidad de género en ciertos cantones y parroquias, pero que el instrumento participativo no tomó en cuenta; aún más, constaté que se desconocen procesos históricos de largo arraigo que posicionan lo fundamental que ha sido la lucha de las mujeres indígenas en el territorio, cuyos hechos no fueron considerados.

La palabra devaluada

La etnografía sobre las asambleas de planificación en Cusubamba permite vislumbrar la creación de una esfera pública localizada, un lugar de prácticas deliberativas donde la gente se reúne para intercambios sobre la vida cotidiana, que constituye una arena pública de confrontación y encuentro entre distintos *habitus* lingüísticos.

He enfocado la atención en la posición que ocupan las mujeres en el debate público, mostrando algunas tensiones relativas a patrones patriarcales que copan la escena en las asambleas de planificación en la parroquia. Es común que un pequeño número de representantes –generalmente hombres– que gozan de mayor poder y autoridad en la localidad, monopolicen el uso de la palabra. Para las mujeres, las asimetrías de poder dan lugar a una serie de limitaciones subjetivas que impiden que sus puntos de vista puedan ser presentados en un marco de libertad e igualdad. Es muy usual entre ellas tener vergüenza de hablar por no conocer los códigos adecuados, por temor a la confrontación o por no disponer de la información.

Una razón esgrimida por las propias mujeres y aun por la comunidad para esta limitación es la falta de competencia lingüística, pero esta es solo una razón aparente producto de un discurso “civilizatorio” sobre la “educación” como requisito para estar autorizado a participar. Esta exigencia –como se ha visto– se demanda a las mujeres y no necesariamente a los hombres.

Me atrevería a decir que las esferas públicas “oficiales” creadas en torno a la planificación se confrontan en otros espacios públicos creados a partir de las necesidades de las mujeres con su organización, donde se dialoga a través de la afectividad y los sentimientos. Estas observaciones permiten formular temas relacionados con su identidad y sus necesidades cotidianas, las que generalmente están fuera de la discusión hegemónica. En esos espacios propios se puede decir que las mujeres construyen un “contrapúblico subalterno” (Fraser 1995), esto es una esfera pública que desestabiliza las reglas de un estilo discursivo basado en la representación dominante de lo masculino.

Saber “hablar” o estar en posesión de “la palabra”, como dice Bourdieu (1982), es un instrumento de poder, un campo por excelencia del poder simbólico. Para las mujeres indígenas disputar la palabra, no solo en relación con los hombres, sino también con la sociedad mestiza en general, ha significado disputar aquel elemento que históricamente les ha convertido a hombres y mestizos en los únicos “sujetos hablantes”.

Participación y procesos de subjetivación

Las biografías presentadas, aun siendo casos particulares, condensan elementos comunes que caracterizan la participación de las mujeres indígenas en los planos de análisis que han sido tratados en el presente estudio: a nivel comunitario, a nivel institucional y en los procesos de subjetivación que tienen que ver con la elaboración de nuevas identidades políticas y sociales. Retomando mi argumento sobre interseccionalidad, afirmo que las mujeres organizadas de Cusubamba se encuentran frente a distintos vectores de dominación y exclusión que han debido sobrepasar por su condición de género, clase y etnia.

Más que un pasivo recipiente de hechos, el recuerdo es un proceso activo de producción de sentido, señala Auyero (2004), al referirse a los rasgos centrales de la memoria. De ahí que la sencillez y la cotidianidad con que reconstruyen sus historias de vida han permitido que me acerque a una comprensión del significado que las mujeres indígenas entrevistadas atribuyen a sus diversas experiencias. Además, con ello he podido conocer cómo dan sentido a sus trayectorias de participación y a los efectos que tiene en su vida su involucramiento activo en los procesos sociales e institucionales. Así me fue posible dilucidar hasta qué punto la participación política contribuye a alterar las relaciones de género dominantes en la familia, la comunidad y la sociedad. A continuación sintetizo algunos elementos que destacan en esos testimonios.

Las restricciones de género que impiden una plena participación

Eulalia es una representante social forjada en los procesos organizativos comunitarios, pues fue la primera presidenta de las organizaciones de mujeres de Cusubamba y como tal participó en los levantamientos indígenas. Se desempeñó como vocal de la junta parroquial y fue tesorera de la junta de agua de su comunidad. La biografía de Eulalia muestra claramente las diferencias en el uso del tiempo entre hombres y mujeres, el amplio abanico de actividades no remuneradas que realizan las mujeres y la existencia de dobles y triples jornadas a las que están sometidas. Además, pone en relieve los costos sociales y personales que no han sido suficientemente considerados por los mecanismos participativos, que no toman en cuenta las necesidades de cuidado y no facilitan horarios adecuados para compatibilizar el trabajo productivo y el reproductivo. Esta biografía sugiere que siendo la participación un horizonte históricamente disputado por las mujeres, se muestra esquivo y excluyente si no se democratiza el ámbito privado de la familia y las estructuras de poder comunitario.

El alto cargo de representación en el sistema político provincial que ocupa Hilda es producto, entre otros factores, de una amplia experiencia técnica laboral que ha implicado continuos desplazamientos por distintos lugares de la zona central del país, la acumulación de un capital político obtenido a través de su familia de origen, las redes de contacto tejidas por ella, el acceso al capital cultural y los estudios realizados en una universidad de prestigio en Quito. Esta trayectoria ofrece la oportunidad de cuestionar la supuesta “improvisación” que generalmente se imputa a las mujeres que alcanzan cargos políticos como argumento para poner en duda sus capacidades para el desempeño en la gestión estatal. Hilda ha debido apartarse del ciclo esperado para una mujer —casarse o tener hijos— para contar con los márgenes de movilidad y autonomía que exige el dedicarse a las ocupaciones públicas. El machismo, el racismo, la discriminación por condición social son problemas que reconoce en todas las instancias de gobierno en la localidad y que los ha experimentado en el desempeño de sus funciones.

Sin entrar en mayores detalles, ya analizados en este trabajo, lo que se evidencia a través de las dos biografías trazadas es cómo, desde distintos

espacios y de distintas formas, las mujeres campesinas e indígenas resisten, escapan, negocian y establecen rupturas con un orden de género dominante presente en la familia, en las estructuras de poder local y en el tejido social comunitario.

Beneficios económicos, derecho a la representación y logros en reconocimiento

El estudio realizado ha permitido observar cómo, por efecto de su participación, las mujeres indígenas se encuentran en mejores condiciones para negociar el orden de género dentro de las estructuras comunitarias, al interior de la familia y frente a la sociedad mayor. Siguiendo la propuesta de Fraser, se podría decir que la participación les ha permitido ir ganando no solo en reconocimiento –pues existen percepciones positivas sobre su contribución, lo que contrasta con la estigmatización y desconfianza que sufrieron las mujeres que intentaron participar en el pasado–; sino también en distribución en el sentido de conseguir beneficios materiales como grupo (Palacio Avendaño 2009). Esto último les otorga una capacidad de resguardo económico que se traduce en significativos márgenes de autonomía personal. Así mismo, han ganado en ampliar el espectro de la representación para ser incluidas a nivel de las dirigencias de las federaciones, o han logrado un acceso a los Consejos de Desarrollo Indígena creados por el Estado, o más recientemente ocupan cargos a nivel de los gobiernos locales. Es decir, están abriendo el espacio para una presencia mayor de mujeres indígenas en la representación política, que ha sido relativamente escasa en las últimas décadas, pero que a futuro alcanzará en mayor participación.

Tenemos cambios, afirman las mujeres campesinas e indígenas entrevistadas, refiriéndose no solo a los logros obtenidos como movimiento étnico, sino a aquellos que han conseguido como organizaciones de mujeres, los cuales se corresponden con una concepción de la identidad que se está creando y recreando cotidianamente. No quieren más que se las vea como víctimas pasivas, sino como agentes de cambio.

Anexo

II Encuentro Regional de Mujeres Mandatarias y Dirigentes de la zona central del Ecuador “Potencialidades y desafíos en la actual coyuntura”.
 Riobamba, 20 de mayo de 2011.
 “Declaración de Riobamba: De la participación formal a la participación real de la mujer”

Las mujeres que actualmente ocupamos cargos de responsabilidad en los distintos niveles de gobierno, central, regional y local, preocupadas por el histórico desafío de la igualdad, participación y empoderamiento real en los espacios de decisión de la sociedad, con sus reflexiones y acuerdos están permitiendo dar cuerpo a lo que en adelante sería un movimiento de mujeres que se encuentren en el ejercicio de cargos públicos en el país.

Por la actual coyuntura del País se ha visto la necesidad de abrir este espacio a otras mujeres que también están en espacios de decisión, pero en todo el complejo organizativo de nuestras sociedades, no solo los contextos urbanos, por esta razón y ante los desafíos de sintonizar una misma voz y construir una misma acción desde las mujeres en la actual coyuntura de múltiples desafíos en el país, se resuelve:

- Exigir a las autoridades locales y nacionales:
- El cumplimiento de todos los postulados de la Constitución en materia de igualdad y equidad de género

- La pronta consideración y aprobación de la Ley del Consejo de Igualdad y conexas, previa consulta y constitución de consensos horizontales con las mujeres y sus organizaciones a lo largo de la geografía ecuatoriana
- Una amplia y detallada socialización de Leyes y otras disposiciones legales, existentes y en proyecto, que fortalecen la equidad de género, como política pública
- La institucionalización de las Comisiones de Igualdad de Género en todo el país, clarificando sus competencias, y todos los niveles de gobiernos seccionales de conformidad con el COOTAD
- Instituir normativas que faciliten el acceso pleno de las mujeres a los recursos productivos, en especial tierra y el agua
- Una aplicación coherente, real y horizontal de la reciente Ley de Economía Popular y Solidaria
- Instituir normativas que promuevan el consumo responsable, y en especial el de productos locales y sanos por el “Alli Kawsay”
- Generar mayores espacios para ferias de seguridad y soberanía alimentaria, que permita un mayor acercamiento entre productor y consumidor
- Fomentar y apoyar toda iniciativa económica liderada por mujeres, de manera que estas sean económicamente eficientes y socialmente equitativas
- Que las mujeres participen con más protagonismo en el sistema de justicia convencional e indígena.

Por lo cual decidimos:

- Conformar una Red de Mujeres de la Zona Centro Sur para consolidar un fuerte movimiento de mujeres en la región, reconociendo y valorando de manera muy positiva el trabajo ya existente al respecto en nuestros territorios
- Reconocer y apoyar a las 4 representantes que han sido elegidas por cada una de las provincias participantes, como estructura inicial de esta Red de Mujeres, bajo principios de representatividad e interculturalidad

- Generar y profundizar procesos de formación para el conocimiento y reconocimiento de nuestros derechos en general, para que en mejores condiciones y más fuerza podamos tener una participación real en la vida política y social del país
- Profundizar nuestro conocimiento de las disposiciones legales que favorecen la equidad de género y que lamentablemente se quedan cortas ante la realidad
- Fortalecer nuestras organizaciones de base mejorando su capacidad de negociación e incidencia, e insertando en ellas el principio de la equidad
- Profundizar entre nosotras la interculturalidad y pluralidad de género como un valioso gesto para pregonar con el ejemplo
- Hacer veeduría y acompañamiento permanentes a mujeres que coyunturalmente ejercen puestos de gobierno en los niveles nacional, provincial, cantonal y parroquial, para que lleven una gestión ejemplar de sus funciones, especialmente en transparencia y honestidad.

Dado en la ciudad de Riobamba, a los 20 días del mes de mayo de 2011, y para constancia del contenido de esta Declaración, suscriben las participantes. Cristina Cucurí, María Manya, Nelly Chávez, Norma Salas, representantes de Chimborazo; Inés Umajinga, Fanny Prócel, Yolanda Armas, Cecilia Arteaga, representantes de Cotopaxi; Piedad Jinde, Silvia Villacís, Aracely Calderón, Fernanda Escobar, representantes de Tungurahua; Anita Aguay, Mariana de Jesús Altos, Nancy Ramírez, Nancy Zúñiga, representantes de Bolívar; Miriam Gualinga, Silvia Tivi, representantes de Pastaza; Yomara Lozada, representante Napo; Rosa Ponce, Asambleísta Chimborazo; Dra. Patricia Herrera, viceprefecta de Chimborazo; Dra. Blanca Guamangate, viceprefecta de Cotopaxi; Martha Sandoval, concejal Saquisilí; Catalina Barrera, vicealcaldesa Tisaleo; Estela del Toro, concejal de Salcedo.

Referencias

- Abramovay, Ricardo, José Bengoa, Julio Berdegué, Javier Escobal, Claudia Ranaboldo, Helle Munk Ravngorg y Alexander Schejtman. 2006. “Introducción. Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial”. En *Territorios Rurales. Movimientos Sociales y Desarrollo Territorial Rural en América Latina*, editado por José Bengoa, 9-31. s/l: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp); International Development Research Centre (IDRC).
- AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo). 2012. “Diagnóstico Piloto en la ADT Cusubamba. Seguridad Alimentaria y Desarrollo Económico en Bolivia y Ecuador. Transversalización del Enfoque de Género e Interculturalidad”.
- Alfaro, Eloy. 2005. Quién pone el cascabel al gato: sistematización de la convención ambiental “Cotopaxi en Minga”. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Álvarez, Sonia E. 2001. “Los feminismos latinoamericanos se globalizan; tendencias de los 90 y retos para el nuevo milenio”. En *Política cultural & Cultura política. Una mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, coordinado por Sonia E. Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, 345-380. Bogotá: Taurus / Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Annunziata, Rocío. 2011. “Proximidad, representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina”. *Íconos* 40 (mayo): 57-70.

- Araujo, Kathya, y Danilo Martuccelli. 2010. "La individuación y el trabajo de los individuos". *Educação e Pesquisa*, 36: 77-91.
- Arboleda, María. 2006. "Género y gobernanza territorial en Cotacachi y Cotopaxi". En *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*, coordinado por Pablo Ospina Peralta, 151-214. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE).
- Archenti, Nélica. 2003. "Género y ciudadanía: La representación como articulación social y política". Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Universidad Nacional de Rosario. <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/06/archenti.pdf>
- Assies, Willem y Hans Gundermann, eds. 2007. "Introducción". En *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*, 11-25. Chile: El Colegio de Michoacán, A.C. / Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas / Línea Editorial IIAM / Universidad Católica del Norte.
- Auyero, Javier. 2004. *Vidas beligerantes. Dos mujeres argentinas, dos protestas y la búsqueda de reconocimiento*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Avritzer Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Sphere in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- 2010. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. México, D.F.: Universidad Veracruzana.
- Báez, Sara, y Fernando Guerrero. 2000. "Sistematización del proceso de planificación participativa en Cotacachi". En *Sistematización de experiencias innovadoras de Desarrollo Local*, 3-24. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos / Grupo Democracia y Desarrollo Local / ODEPLAN / Proyecto BID 900.
- Barba, Oscar. 2006. "Participación ciudadana en Cotopaxi: análisis crítico sobre su construcción en la última década". Tesis de Maestría FLACSO Ecuador.

- Barrera, Augusto, y Mario Unda. 1998 "Participación y Sociedad en el Ecuador". En *Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una reforma democrática*, Augusto Barrera, Diego Carrión, Carlos Larrea, Lautaro Ojeda y Mario Unda, 9-70. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- Benedicto, Jorge. 2004. "El cambiante escenario de la participación política: ¿Hacia una política participativa?". *Zona Abierta* 106-107: 225-257. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/94454>
- Bengoa, José. 2006. "Presentación". En *Territorios Rurales. Movimientos Sociales y Desarrollo Territorial Rural en América Latina*, editado por José Bengoa, 9-31. Rimisp / IDRC. http://www.redgtd.org/CEN-TRODOC/BD_ARCHIVOS/Schejtman&Berdegue_Territorios_Rurales_2006.pdf
- Benhabib, Seyla. 1996. "Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy". En *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, editado por Seyla Benhabib, 67-94. Princeton: Princeton University Press.
- Bertaux, Daniel. 2005. *Los relatos de vida: perspectiva etnosociológica*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Bobbio, Norberto. 1984. *El futuro de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre. s/f. "La lógica de los campos". <http://pierre-bourdieu.blogspot.com>
- 1982. *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Akal.
- 1997. *Razones Prácticas. Sobre teoría de la acción*. Traducción de Thomas Kauf. Barcelona: Anagrama.
- 1999. *Meditaciones pascalianas*. Barcelona: Anagrama.
- 2000. *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- 2005. "El misterio del ministerio: De las voluntades particulares a la "voluntad general". En *El Misterio del Ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*, coordinado por Loïc Wacquant, 71-79. Barcelona: Gedisa.

- Cameron, John. 2008. "Democratización municipal y desarrollo rural en la Sierra ecuatoriana". En *Desarrollo rural y neoliberalismo. Ecuador desde una perspectiva comparativa*, editado por Liisa L. North y John D. Cameron, 205-230. Quito: Corporación Editora Nacional.
- 2009. "Development is a bag of cement: the infrapolitics of participatory budgeting in the Andes". *Development in Practice* 19 (6): 692-701.
- Castells, Carme. 1996. "Introducción". En *Perspectivas feministas en teoría política*, compilado por Carme Castells, 9-30. Barcelona: Paidós.
- Chávez, Patricia. s/f. "Estado, descolonialismo y patriarcado". En *Despatriarcalizar para descolonizar la gestión pública*, editado por Patricia Chávez, Tania Quiroz, Dunia Mokranis, María Lugones, 13-49. La Paz: Dirección de Participación Ciudadana, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Chiriboga, Roberto. 2008. "Mejoradas las condiciones sanitarias de las 1324 familias campesinas de 13 comunidades de Cayambe y Ambato. Una mirada profunda a la implementación del proyecto y sus impactos sociales y organizativos". Evaluación final de proyecto. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) / Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA) / Instituto de Ecología y Desarrollo de Comunidades Andinas (IEDECA).
- Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL). s/f. Reseña histórica del CIESPAL. Proyecto de Cabinas Radiofónicas de Cotopaxi. <https://es.scribd.com/document/224826467/Resenaciespal>
- CNE (Consejo Nacional Electoral). 2009. Sistema Estadístico Electoral. Resultados electorales. www.cne.gob.ec.
- Coelho, André Luiz, Filho Mendonça Cunha y Fidel Pérez Flores. 2010. "Participación ampliada y reforma del Estado. Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela". *Observatorio Social de América Latina (OSAL) / Clacso* 11 (27) (abr 2010): 73-95. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20140310032836/09Perez.pdf>

- Colpari, Otto. 2011. "La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena-campesino?". *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Número especial América Latina: 141-153.
- CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). 1992. *Las nacionalidades indígenas en el Ecuador: nuestro proceso organizativo. 500 años de resistencia india*. Quito: Ediciones Tincui / Abya-Yala.
- CONAMU (Consejo Nacional de las Mujeres). 2007. "Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, ENUT". Diciembre. Quito.
- Dagnino, Evelina. 2006. "Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, coordinado por Ernesto Isunza y Alberto Olvera, 223-244. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Miguel Ángel Porrúa.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi. 2006. "Introducción: para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina". En *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, coordinado por Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, 15-99. México D.F.: Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana.
- De Garay, Graciela. 1997. "La entrevista de historias de vida: construcción y lecturas". En *Cuéntame tu vida. Historia oral: historias de vida*, coordinado por Graciela de Garay, 16-28. México: Instituto Mora / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).
- De Olano, J. 1983. "Transformación del espacio regional: Cotopaxi y Tungurahua". *Ecuador Debate*, 3: 140-148. Quito: CAAP.
- Deere, Carmen Diana y Jackeline Contreras 2011. *Acumulación de activos: una apuesta por la equidad*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Dueñas, Soledad, Carmen Gangotena y Mónica Garcés. 1997. *Mujeres, poder e identidad*. Quito: Abya Yala / Centro Identidad y Desarrollo.

- Dutrénit, Silvia. 1997. "La memoria de los políticos sobre la pérdida y la recuperación de su estelaridad". En *Cuéntame tu vida. Historia oral: historias de vida*, coordinado por Graciela de Garay, 61-66. México D.F.: Instituto Mora / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).
- Egas, José J. 2009. "Política indígena en Cotopaxi. La demanda, la protesta y la participación del MICC". *Antropología. Cuadernos de Investigación*, 8: 25-46.
- Figuroa, Dolores. 2005. "La disputa por el posicionamiento de las luchas de las mujeres indígenas: dotando de género la agenda de las organizaciones indígenas". Conferencia. Ontario: Universidad de York.
- 2010. "Representación política, género y etnicidad: participación político-electoral de mujeres kichwas y miskitas en gobiernos autónomos locales". En *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz-T., 391-428. Quito: FLACSO Ecuador / Cooperación Técnica Alemana (GTZ) / Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) / Universidad Intercultural de Chiapas (UNICH).
- Ford Alberto y Martín Carné. 2008 "Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas". Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional y I Internacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política, UNR. <http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1224000218.CarneFordDesafiosPoliticParticipativas2008.pdf>
- Foucault, Michel. 1992. *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets.
- 1996. *Seguridad, territorio y población*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- 1999. *Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales*, volumen III. Barcelona: Paidós.
- 2000. *La Hermenéutica del Sujeto: curso del Collège de France (1982)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Fraser Nancy. 1990. "¿Qué tiene de crítica la teoría crítica? Habermas y la cuestión del Género". En *Teoría Feminista y Teoría Crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades de capitalismo tardío*, editado por Seyla Benhabib y Drucilla Cornell, 49-88. Valencia: Institució Valenciana D'estudis i Investigació (IVEI).
- 1995. "Repensar el ámbito público: Una contribución a la crítica de la democracia realmente existente". En *Instituciones Políticas y Sociedad. Lecturas Introductorias*, compilado por Alberto Adrianzén, Julio Cotler y Sinesio López, 390-419. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- 2005. "Reinventar la justicia en un mundo globalizado". *New Left Review*.36 (noviembre-diciembre): en línea. https://newleftreview.org/article/download_pdf?language=es&cid=2589
- Fung, Archon y Erik Olin Wright. 2003. "En torno al gobierno participativo con poder de decisión". En *Democracia en profundidad*, coordinado por Archon Fung y Erik Olin Wright, 19-85. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- García, Sonia. 2003 "Pequeña Ciudadana". Tesis de Maestría FLACSO Ecuador.
- Gil Hernández, Franklin. 2009. "Estado y procesos políticos: sexualidad e interseccionalidad". En *Sexualidade e política na América Latina: histórias, interseções e paradoxos*, coordinado por Sonia Corrêa y Richard Parker, 80-99. http://www.sxpolitics.org/ptbr/wp-content/uploads/2011/07/dialogo-la_total_final.pdf
- Goetschel, Ana María. 2007. *Educación de las mujeres maestras y esferas públicas. Quito en la primera mitad del siglo XX*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala.
- Guerrero, Andrés. 2003. "Las juntas parroquiales, un nuevo espacio público político". Informe de investigación. Quito: FLACSO Ecuador / Fondo de Solidaridad.
- Hamilton, Sarah. 1998. *The Two Head Household. Gender and Rural Development in the Ecuadorian Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Harcourt Wendy, y Arturo Escobar. 2007. *Las mujeres y las políticas del lugar*. México D.F.: UNAM, Programa Universitario de Estudios de Género.
- Hernández Castillo, Aída. 2001. "Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género". *Debate Feminista* 12 (24) http://bidi.unam.mx/libro_e_2007/0989429/15_c11.pdf
- 2008. "Feminismos poscoloniales: reflexiones desde el sur del Río Bravo". En *Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde los márgenes*, editado por Liliana Suárez y Aída Hernández, 68-111. Madrid: Cátedra / Universitat de València / Instituto de la Mujer.
- Herrera, Gioconda. 2001. "El género en el Estado: entre el discurso civilizatorio y la ciudadanía". *Íconos*, 11: 80-88.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2001. Censo de Población y Vivienda. www.inec.gob.ec.
- 2010. Censo de Población y Vivienda. www.inec.gob.ec.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) y Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2011. Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. Quito: INEC.
- Jaquette, Jane. 2011. "Los derechos de la mujer, los derechos indígenas y la cohesión social en América Latina". En *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global*, compilado por Martín Hopenhayn y Ana Sojo, 206-227. Buenos Aires: Siglo XXI / ASDI / CEPAL.
- Kabeer, Naila. 1998. *Realidades Trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México D.F.: Editorial Paidós Mexicana S.A./ UNAM / Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM / Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.
- Kaltmeier, Olaf. 2007. "¿Politización de lo étnico y/o etnización de lo político? El campo político en el Ecuador en los años noventa". En *Etnicidad y poder en los países andinos*, compilado por Christian Büschges, Guillermo Bustos y Olaf Kaltmeier, 195-273. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Kaltmeier, Olaf. 2008. *Jatarishun. Testimonios de la lucha indígena de Saquisilí (1930-2006)*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Universitat Bielefeld / Corporación Editora Nacional.

- Krotz, Esteban y Rosalía Winocur. 2007. "Democracia, participación y cultura ciudadana: discursos normativos homogéneos versus prácticas y representaciones heterogéneas". *Estudios Sociológicos* 25 (73): 187-218. www.jstor.org/stable/40421077.
- Larrea, Ana María. 2004. "El movimiento indígena ecuatoriano: participación y resistencia". *Observatorio Social de América Latina (OSAL)* 5 (13): 67-76.
- 2005. "Los desafíos del proceso de democratización en Cotopaxi". En *Experiencias en Gestión y Desarrollo Local*, organizado por Mario Unda, 120-159. Quito: CIUDAD / EED-EZE / Universidad Andina Simón Bolívar.
- Larrea, Ana María y Juan Pablo Muñoz. 2000. "Los caminos de la participación y la construcción de la democracia en Guamote". En *Sistematización de experiencias innovadoras de Desarrollo Local*, 44-74. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) / Grupo Democracia y Desarrollo Local / ODEPLAN / Proyecto BID 900.
- Larrea Maldonado, Fernando. 1999. "Frontera étnica y masculinidades. ¡Cómo un indio va a venir a mandarnos!". *Íconos*, 8: 88-102.
- 2010. "Estado neoliberal y movimiento indígena: neoindigenismo, biopolítica y representación". Tesis de Maestría FLACSO Ecuador.
- Lugones, María. 2008. "Colonialidad y género. Hacia un feminismo descolonial". En *Género y descolonialidad*, editado por Walter Mignolo, 13-42. Buenos Aires: Ediciones del Signo.
- Martínez Flores, Alexandra. 2005. "Relaciones de género y agencia de las mujeres en el riego: El caso de Mira (provincia del Carchi)". Ponencia presentada en el Primer Encuentro Ecuatoriano de Investigación sobre la Sociedad Rural en la Universidad Politécnica Salesiana. Quito.
- Martínez Valle, Luciano. 2002 "Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano". *Ecuador Debate* 55 (abril): 195-212.
- Martínez Valle, Luciano. 2003. "La descentralización en el medio rural: ¿algo más que participación ciudadana?". En *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*, editado por Víctor Bretón y Francisco García, 159-192. Barcelona: Icaria.

- Martínez Valle, Luciano. 2006. "Las organizaciones de segundo grado como nuevas formas de organización de la población rural". En *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, compilado por Hubert C. De Grammont, 107-132. Buenos Aires: CLACSO.
- 2008. "Introducción". En *Territorios en mutación: Repensando el desarrollo desde lo local*, compilado por Luciano Martínez Valle, 11-25. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura del Ecuador.
- 2010. "Los gobiernos locales: ¿una alternativa para la democracia rural?: el caso de las juntas parroquiales del Ecuador". En *Desarrollo local: teorías, políticas y experiencias*, coordinado por Rocío Rosales Ortega y Pablo Chauca Malásquez, 109-125. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo / Plaza y Valdés Editores.
- Massolo, Alejandra. 2002. "El espacio local: oportunidades y desafíos para el empoderamiento de las mujeres. Una visión latinoamericana". Jornadas sobre Género y Desarrollo, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, País Vasco.
- Mazars, Nadège. 2008. "De la práctica comunitaria indígena a la democracia participativa: experiencias municipales en Ecuador". En *Luchas indígenas, trayectorias poscoloniales –Américas y Pacífico–*, editado por Ángela Santamaría, Bastien Bosa y Eric Wittersheim, 62-81. Bogotá: Editorial Universidad de Rosario.
- Millán, Mágina. 2009. "Multiculturalismo, derechos de mujeres y feminismo en América Latina". En *Democracia y Teoría Política en movimiento*, coordinado por Luis Tapia Mealla, 47-74. La Paz: Muela del Diablo Editores / CIDES / UMSA.
- Minh-ha Trinh T. 1989 "A Special Third World Women Issue" En *Woman/ Native/Other. Writing Postcoloniality and Feminism*, 79-85. Bloomington: Indiana University Press.
- Mohanty, Chandra. (1984) 2008a. "Bajo los ojos de Occidente: academia feminista y discursos coloniales". En *Descolonizando el feminismo, teoría y prácticas desde los márgenes*, editado por Liliana Suárez y Aída Hernández, 112-161. Madrid: Ediciones Cátedra / Universitat de València / Instituto de la Mujer.

- Mohanty, Chandra. (1984) 2008b. "De vuelta a bajo los ojos de occidente: la solidaridad feminista a través de las luchas anticapitalistas". En *Descolonizando el feminismo, teoría y prácticas desde los márgenes*, editado por Liliana Suárez y Aída Hernández, 404-467. Madrid: Ediciones Cátedra / Universitat de València / Instituto de la Mujer.
- Mokrani Dunia. s/f. "Reflexiones sobre la representación y participación política de las mujeres en el marco de un proceso de descolonización de la sociedad y el Estado". En *Despatriarcalizar para descolonizar la gestión pública*, compilado por Patricia Chávez, Tania Quiroz, Dunia Mokrani, María Lugones, 93-97. La Paz: Dirección de Participación Ciudadana / Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Mosquera, Violeta. 2006. *Mujeres congresistas. Estereotipos sexistas e identidades estratégicas: Ecuador 2003-2005*. Quito: FLACSO Ecuador / Abya Yala.
- Ortiz, Santiago. 1999 "Participación ciudadana y desarrollo local: algunas pistas de reflexión". En *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*, Grupo Democracia y Desarrollo Local, 63-83. Quito: Abya Yala.
- 2004. Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa. Quito: FLACSO Ecuador.
- 2008. "La participación un desafío para la democracia". *Entre Voces. Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local* 15 (agosto-septiembre): 29-34.
- Ospina Pablo, coord. 2006. *En las Fisuras del Poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Ospina, Pablo, Alejandra Santillana Ortiz, Santiago Ortiz Crespo, María Arboleda y Carlos Larrea Maldonado. 2006. "Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del gobierno municipal de Cotacachi y el gobierno provincial de Coto-paxi". En *Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, editado por José Bengoa, 46-89. Quito: Rimsip-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural / International Development Research Centre (IDRC).

- Pachano, Simón. 2010. *Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS.
- Palacio Avendaño, Martha. 2009. "Entrevista con Nancy Fraser: La justicia como redistribución, reconocimiento y representación". *Barcelona Metropolis Revista de Información y Pensamiento Urbanos*, primavera (marzo-junio). <http://lameva.barcelona.cat/bcnmetropolis/arxiu/es/pageb69f.html?id=21&ui=181>
- Pasquino, Gianfranco. 2011. *Nuevo curso de ciencia política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pateman, Carole. 1996. "Críticas feministas a la dicotomía público/privado". En *Perspectivas feministas en teoría política*, compilado por Carme Castells, 31-52. Barcelona: Paidós.
- 1999. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2000. "Feminismo y democracia". En *Cambios sociales, económicos y culturales*, compilado por Marysa Navarro, Catharine R. Stimpson, 189-210. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pavón, Fabricio. 2011. "Análisis comparativo de los índices de participación política de las mujeres del sector urbano y rural". Tesis de Maestría Universidad Tecnológica Equinoccial (UTE).
- Peruzzotti Enrique y Andrew Selle, eds. 2009. *Participatory innovation and representative democracy in Latin America*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press / The Johns Hopkins University Press.
- Phillips, Anne. 1996a. "¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?". En *Perspectivas feministas en teoría política*, compilado por Carme Castells, 79-97. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Phillips, Anne. 1996b. *Género y Teoría Democrática*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM.
- 1999. "La política de la presencia: la reforma de la representación política". En *Ciudadanía: Justicia Social, Identidad y Participación*, compilado por Soledad García y Steven Lukes, 235-256. Madrid: Siglo XXI.

- Phillips, Anne. 2002. "Las pretensiones universales del pensamiento político". En *Desestabilizar la teoría. Debates feministas contemporáneos*, compilado por Michèle Barret y Anne Phillips, 2-13. México D.F.: Paidós / Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM.
- 2003. "The representation of women". En *The democracy sourcebook*, editado por Robert Dahl, Ian Shapiro y José Antonio Cheibub, 354-362. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- 2007. *Multiculturalism without Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- PNUD. 1990. *Informe de Desarrollo Humano*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Prieto, Mercedes. 1998. "El liderazgo en las mujeres indígenas: tendiendo puentes entre género y etnia". En *Mujeres contracorriente: voces de líderes indígenas*, editado por Emma Cervone, 15-37. Quito: Centro de Planificación y Estudios Sociales.
- Prieto Mercedes, Clorinda Cuminao, Alejandra Flores, Gina Maldonado y Andrea Pequeño. 2006. "Respeto, discriminación y violencia: mujeres indígenas en Ecuador, 1990-2004". En *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, coordinado por Nathalie Lebon y Elizabeth Maier, 158-180. México D.F.: Siglo XXI / UNIFEM / LASA.
- Prieto, Mercedes, Carolina Páez y Luis Alberto Tuaza. 2011. "Estado y mujeres indígenas: Misión Andina en Ecuador, 1950-1975". Informe de proyecto de investigación.
- Quiroz, Tania. s/f. "Descolonizando el sujeto mujer". En *Despatriarcalizar para descolonizar la gestión pública*, compilado por Patricia Chávez, Tania Quiroz, Dunia Mokrani, María Lugones, 51-92. La Paz: Dirección de Participación Ciudadana / Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Radcliffe, Sarah A. 2008. "Las mujeres indígenas ecuatorianas bajo la gobernabilidad multicultural y de género". En *Raza, etnicidad y sexualidades. Ciudadanía y multiculturalismo en América Latina*, editado por Peter Wade, Fernando Urrea Giraldo y Mara Viveros Vigoya, 105-136. Bogotá: Universidad del Valle / Universidad del Estado de Río de Janeiro / Universidad Nacional de Colombia.

- Radcliffe, Sarah A. 2010 “Historias de vida de mujeres indígenas a través de la educación y el liderazgo. Intersecciones de raza, género y locación”. En *Celebraciones centenarias y negociaciones por la nación ecuatoriana*, coordinado por Valeria Coronel y Mercedes Prieto, 317-349. Quito: FLACSO, Sede Ecuador; Ministerio de Cultura.
- Ramírez, Franklin. 2001. *La política del desarrollo local: innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*. Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.
- 2011a. “Participación, desconfianza política y transformación estatal. La innovación participativa en la Constitución Ecuatoriana 2008”. En *Estado del país. Informe cero. Ecuador 1950-2010*, 231-246. Quito: Unicef Ecuador.
- 2011b. “Sociedad civil, participación y post-neoliberalismo”. En *América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales*, editado por Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marín, 233-272. Montevideo: UNESCO / Flacso.
- 2012. “Perspectivas del proceso de democratización en Ecuador. Cambio político e inclusión social (2005-2010)”. En *Democracias en Transformación ¿Qué hay de nuevo en los nuevos Estados andinos?*, editado por Anja Dargatz y Moira Zuazo, 103-154. La Paz: Creativa / Friedrich Ebert Stiftung-Bolivia / FES-ILDIS Ecuador / ILDIS Venezuela.
- Ramón, Galo. 2007. “Cotopaxi al debate: 1740-2001”. En *Cotopaxi: espacio social y cambio político. Desarrollo local con énfasis en la gestión integrada de los recursos naturales*, coordinado por Eloy Alfaro, Ana María Larrea, Galo Ramón, María Fernanda Vallejo, Marjorie Viera, 9-58. Quito: Camaren / Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Ramón Galo, y Kurikama Yupanki. 2006. “Las percepciones de los actores: el caso Cotopaxi”. En *Entre el Arcoiris y la Monocromía: la tortuosa historia de las relaciones culturales en el Ecuador*. Informe Final para el IIE, Proyecto Conflictos Interculturales: una respuesta democrática y participativa regional desde Bolivia, Ecuador y Perú.

- Rivera, Fredy. 1999. “Cambios en las estrategias campesinas de vida: el caso de Salcedo-Ecuador”. En *Estrategia de seguridad alimentaria en América Latina y África*, editado por CLACSO, 28-55. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/africa/velez.rtf>.
- Rodríguez Maeso, Silvia. 2008. “Relaciones de poder e inscripciones identitarias: Mujeres y diferencia cultural indígena en contextos latinoamericanos”. *Ex aequo*, 17: 53-70.
- Safa, Helen. 2008. “Igualdad en la diferencia: género y ciudadanía entre indígenas y afrodescendientes”. En *Mujeres y escenarios ciudadanos*, editado por Mercedes Prieto, 57-81. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura.
- Santana, Roberto. 2004. “Cuando las élites dirigentes giran en redondo: El caso de los liderazgos indígenas en Ecuador”. *Ecuador Debate* 61 (abril): 235-258.
- Schumpeter, Joseph A. (1942) 1996. *Capitalismo, socialismo y democracia* 2. Barcelona: Folio.
- Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2010. “Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial”.
- 2011. “Guía para la formulación participativa de los Proyectos de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”. Quito: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE).
- Sen, Amartya. 1996. “Capacidad y bienestar”. En *La calidad de vida*, compilado por Martha C. Nussbaum y Amartya Sen, 54-83. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- SIISE (Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador). 2010. Consultas temáticas. Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI). www.siise.gob.ec.
- SIISE (Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador). 2012. Consultas temáticas. Vivienda-servicios básicos. www.siise.gob.ec.
- Spivak, Gayatri. (1985) 2003. “¿Puede hablar el subalterno?” *Revista Colombiana de Antropología* 29 (enero-diciembre): 297-364.

- Sousa Santos, Boaventura de y Leonardo Avritzer. 2004. "Introducción: para ampliar el canon democrático". En *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, coordinado por Boaventura de Sousa Santos, 35-74. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Suárez, Navaz Liliana y Aída Hernández, eds. 2008. *Descolonizando el Feminismo: Teorías y prácticas desde los márgenes*. Madrid: Ediciones Cátedra / Universitat de València / Instituto de la Mujer.
- Torres, Víctor Hugo. 2004. "El mejoramiento de la vida también es cuestión de métodos. Un recuento de la metodología participativa y el desarrollo local". En *El desarrollo local en el Ecuador. Historia, actores y métodos*, editado por Galo Ramón y Víctor Hugo Torres, 171-228. Quito: Abya Yala / Comunidec.
- Tuaza, Luis Alberto. 2009. "Cansancio organizativo". En *Repensando los Movimientos Indígenas*, editado por Carmen Martínez Novo, 123-143. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Unda, Mario, comp. 2005. *Experiencias de gestión y desarrollo local*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD / EED/EZE / Universidad Andina Simón Bolívar.
- Vallejo, María Fernanda. 2000. "El plan participativo de desarrollo del cantón Saquisilí. Sistematización de la experiencia". En *Sistematización de experiencias innovadoras de desarrollo local*, 114-146. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) / Grupo Democracia y Desarrollo Local / ODEPLAN / Proyecto BID 900.
- 2007. "Espacio y poder en tres organizaciones de Los Andes de Cotopaxi". En *Cotopaxi: espacio social y cambio político. Desarrollo local con énfasis en la gestión integrada de los recursos naturales*, coordinado por Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), 59-88. Quito: Camaren / IEE.
- Vela Peón, Fortino. 2001. "Un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa". En *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, coordinado por María Luisa Tarrés, 63-92. México D.F.: FLACSO México / El Colegio de México.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González R. 2003. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.

- Welp, Yanina y Franklin Ramírez. 2011. "Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina". *Íconos* 40 (mayo): 11-20.
- Williams, Melissa. 1998. *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Young, Iris Marion. 1990a. *Justice and the Politics of Difference*. New Jersey: Princeton University Press.
- 1990b. "Imparcialidad y lo cívico público. Algunas implicaciones de las críticas feministas a la teoría moral y política". En *Teoría Feminista y Teoría Crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades de capitalismo tardío*, editado por Seyla Benhabib y Drucilla Cornell, 89-118. Valencia: Institució Valenciana D'estudis i Investigació (IVEI)
- 1996. "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal". En *Perspectivas feministas en teoría política*, compilado por Carme Castells, 99-126. Barcelona: Paidós.
- 2000. *Inclusion and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

Este libro se terminó de
imprimir en febrero de 2018
en Editorial Abya Yala
Quito-Ecuador



Son raras las ocasiones en las que analistas examinan tanto la reproducción de la desigualdad como los esfuerzos colectivos por combatirla. Aún más raros son los intentos de hacer este tipo de estudios de manera etnográfica, involucrándose de cerca con las actoras en tiempo y espacio reales.

Violeta Mosquera ha logrado en este maravilloso texto trascender barreras analíticas y disciplinarias para iluminar, de manera aguda y contundente, las dinámicas de desplazamiento, organización, reproducción y resistencia. *Comunidad, Estado y subjetivación. La participación de mujeres indígenas en Ecuador es una lectura más que necesaria en los tiempos actuales.*

Javier Auyero
Universidad de Texas

ISBN 978-9942-09-501-5



9 789942 095015

