

EL PROCESO DE PARTICIPACION PARA EL DESARROLLO LOCAL DE  
COTACACHI, 1996-2003

**Santiago Ortiz Crespo**

**Septiembre 2003**

**FLACSO - Biblioteca**

**Director de la Tesis: Dr. Luciano Martínez**

**Lectores: Prof. Felipe Burbano de Lara, Prof. Carlos Arcos Cabrera**

**Programa de Políticas Públicas**

**FLACSO SEDE ECUADOR**

## ÍNDICE

CAPITULO 1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	12
<i>Antecedentes históricos</i> .....	14
<i>El debate en América Latina</i> .....	16
<i>Ciudadanía activa y pasiva</i> .....	19
<i>El desafío de la identidad</i> .....	20
<i>La vuelta de la democracia representativa</i> .....	23
<i>Los problemas de escala de la participación</i> .....	25
<i>Modelo único y demodiversidad</i> .....	26
<i>La política del sujeto</i> .....	29
<i>Nuevas perspectivas</i> .....	31
<i>La participación ciudadana</i> .....	36
<i>Participación y desarrollo local</i> .....	41
<i>Información general</i> .....	53
Cap 2 <i>El poder gamonal y la subordinación étnica</i> .....	55
<i>La modernización del agro</i> .....	57
<i>La explosión educativa</i> .....	60
<i>La formación de la Unión de Comunas</i> .....	62
<i>El clasismo</i> .....	63
<i>El retorno constitucional</i> .....	65
<i>El “retiro del Estado”</i> .....	67
<i>El movimiento indígena nacional</i> .....	68
<i>La lucha social y la ciudadanía en Cotacachi</i> .....	75
CAPITULO 3 ACTORES LOCALES .....	83
<i>Composición social</i> .....	84
<i>Nivel organizativo</i> .....	87
<i>Demandas e identidades territoriales</i> .....	91
<i>Los actores</i> .....	95
<i>Capacidad organizativa y actoría política</i> .....	111
CAPITULO 4 EL PROCESO PARTICIPATIVO .....	116
<i>La Asamblea</i> .....	118
<i>Formas de participación</i> .....	123
<i>El plan de desarrollo</i> .....	125

FLACSO - Biblioteca

<i>El presupuesto participativo</i> .....	130
<i>Conflictos</i> .....	133
<i>El carácter del proceso participativo</i> .....	145
CAPITULO 5 DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL.....	166
<i>Democracia participativa y representativa</i> .....	168
<i>Asamblea - Municipio</i> .....	169
<i>Democracia y equidad social</i> .....	171
<i>Carácter inclusivo de la democracia local</i> .....	176
<i>Autonomía de la sociedad civil</i> .....	178
<i>La gestión del desarrollo local</i> .....	179
<i>Inversión</i> .....	183
<i>Desarrollo económico local</i> .....	186
<i>Un laboratorio</i> .....	188
CAPITULO 6 CONCLUSIONES.....	190
Bibliografía.....	201

**FLACSO** Biblioteca

## **CAPITULO 2 EL CONTEXTO LOCAL**

## Introducción

La idea central de este capítulo es situar varios factores que desencadenaron la formación de los actores ciudadanos que intervienen en el proceso participativo de Cotacachi. Para ello se propone, luego de dar algunos datos introductorios sobre el cantón, hacer un breve recorrido por los cambios sociales que originaron esa formación en las últimas décadas del siglo XX.

El tema de la formación de la ciudadanía excede el tema de esta investigación, sin embargo es importante situar el abanico de los fenómenos que generaron el surgimiento de la ciudadanía y dar un contexto histórico al estudio. Solamente con esas referencias será posible entender la participación, no como una tecnología del desarrollo, sino como un proceso político que modifica los contenidos y las formas de la democracia y las relaciones entre los diversos actores.

El núcleo básico de la ciudadanía se da en una relación de poder entre gobernantes y gobernados donde éstos son titulares de poder, a diferencia de la relación tradicional donde los gobernantes fueron sus titulares (feudalismo, monarquía):

“La ciudadanía implica aquello que Kant señalaba como una revolución copernicana o Bobbio un vuelco de perspectivas, que implica: el cambio de los ciudadanos de objeto a sujeto de poder, el cambio de énfasis del poder de los soberanos a los derechos de los ciudadanos y la superación de la vieja concepción organicista al partir de los individuos antes que del todo social” (López 1997:44-45).

Podríamos señalar que este vuelco de perspectivas se da en Cotacachi debido a los cambios que permiten la generación de la ciudadanía. En general se puede afirmar que estos cambios se enmarcan en un proceso de modernización de la sociedad, que integra dinámicas desde el poder del estado nacional y desde la sociedad, proceso que crea las condiciones para un cambio de las relaciones de poder en Cotacachi.

A fin de situar este proceso se ha tomado en cuenta varios elementos que inciden en la construcción de sujetos ciudadanos en Cotacachi: el declive del poder gamonal, el impacto de la modernización, el desarrollo de la educación, la emergencia de la

organización campesina indígena local, la influencia del clasismo, la vigencia de los derechos políticos con el retorno constitucional y la presencia del movimiento indígena como actor político en la década del 90.

Para ubicarse en el contexto se dará algunos datos generales sobre la población y al final se agregará una periodización del proceso.

### *Información general*

Cotacachi está ubicado al sur occidente de la provincia de Imbabura y es uno de los 28 municipios en los que el movimiento Pachakutik gobierna actualmente. Tiene 37.000 habitantes, es decir es un cantón pequeño, si lo relacionamos con Otavalo que tiene 90.000 personas, pero está ubicado entre los mayores de los cantones indígenas<sup>15</sup>.

Cotacachi tiene 1.809 Km. de extensión en tres zonas geográfica, étnica, ecológica y económicamente diferentes:

- La zona andina sobre las faldas orientales del volcán Cotacachi, de 2.500 a 5.000 m. de altura donde habitan los indígenas de 43 comunidades con cerca de 2.500 pequeños propietarios. Están ubicados en las parroquias de Quiroga, Imantag y la zona rural de las parroquias de El Sagrario y San Francisco cuya economía se organiza en torno al maíz, fréjol, papa, arveja, trigo, cebada y una variada artesanía.(cerámica, tejidos, canastas, esteras, tejidos de cuero y lana) En la parroquia de Imantag hay un buen número de medianas y la más grande propiedad rural del cantón.
- La zona urbana, en torno a los 2500 m., donde habitan los mestizos en las parroquias de San Francisco y El Sagrario, y cuya economía está vinculada con la artesanía del cuero, el comercio, los servicios públicos y el turismo rodeada por pequeñas propiedades y haciendas agroindustriales que producen flores, hortalizas y frutas para exportación.
- La zona subtropical hacia la Costa, entre los 200 y 1800 m. donde viven los pequeños y medianos productores rurales en las parroquias de Vacas

---

<sup>15</sup> El promedio de habitantes de los 28 municipios dirigidos por el movimiento indígena es de aproximadamente 20.000, dato elaborado por el autor.

Galindo, Plaza Gutiérrez, Peñaherrera, García Moreno, Apuela, Cuellaje. En esta zona se produce café, azúcar, madera y ganadería.

La población está distribuida en diez parroquias y en las tres zonas territoriales que configuran el cantón: en el sector urbano de Cotacachi viven 7.480 personas, en el sector rural andino residen 17.600 habitantes y cerca de 12.000 personas en la zona subtropical de Intag y Manduriacos. El cantón es predominantemente rural pues el 84% de la población vive en el campo lo cual implica que la mayor parte de su economía está vinculado a la producción agropecuaria (65% PEA Agrícola).

En cuanto a la composición étnica Cotacachi tiene un 36.9% de habitantes indígenas, un 0.6% de población afroecuatoriana y un 62% de población mestiza. Esto significa que se trata de un cantón predominantemente mestizo, de manera que el Municipio debe gobernar para una población multicultural.

En términos de propiedad de la tierra cerca el 31% tienen menos de 1 ha., el 68% de las Unidades Productivas Agropecuarias tienen de 1 a 5 has. y existen algo más de 50 propietarios con más de 50 has.

La situación educativa de la población es deficiente, si comparamos con los promedios nacionales y la situación de la que gozan otras provincias y cantones del país. Por ejemplo, mientras que el porcentaje de analfabetismo a nivel nacional es del 8%, Cotacachi tiene un promedio de 22,4%. Como en toda la zona indígena y rural las mujeres tienen más bajos niveles educativos. En Cotacachi el analfabetismo de sus mujeres es de 27%, es decir 10% superior al de los hombres del mismo cantón. Cuando se analiza los grados de escolaridad de la población se encuentra que éstos llegan a cuarto grado de primaria. Lo que se corrobora con el porcentaje de población que ha terminado la secundaria, la misma que no llega al 8%.

Existe una nueva generación con otras condiciones de acceso a la educación. El porcentaje de niños de 6 a 11 años que asisten a la escuela se encuentra que son el 88% y los que están en este momento cursando el bachillerato son el 50% de los adolescentes del cantón.

El acceso a los servicios permite garantizar una calidad de vida adecuada, a partir del entorno en el que la gente vive. Esto evita enfermedades prevenibles, que hasta hace 15 años provocaban riesgos en la salud de las personas. Uno de estos servicios es el agua conectada a la red pública y dentro de las viviendas, el porcentaje de personas que gozan de este beneficio es de aproximadamente el 50% El sistema de eliminación de

excretas proviene de la gestión de los municipios y de los servicios que puedan ofrecer a la población. Más de la mitad de la población tiene acceso a este servicio.

El país tiene en general una alta cobertura del servicio eléctrico, y esta tendencia se repite en este cantón. A pesar de ser eminentemente rural poseen coberturas sobre el 90% de la población. La recolección de basura tiene coberturas limitadas, tan sólo entre el 30% de la población accede a este servicio.

La situación de pobreza es alta pues supera el 77%. En Cotacachi tres de cada diez personas viven en condición de hacinamiento.

Tal como revela los mapas del SIISE, se trata de un cantón que en términos ecológicos es uno de los más ricos del país. La reserva Cotacachi Cayapas tiene una extensión de 204.000 ha, a la que pertenecen sus páramos, el cerro Cotacachi y las zonas bajas de rica biodiversidad.

### *El poder gamonal y la subordinación étnica*

En medio de este contexto se puede situar entonces el proceso que ha vivido el cantón en las últimas décadas. El sistema gamonal se mantuvo en la zona de Cotacachi hasta los años 60, en base a relaciones de carácter servil caracterizadas por el manejo del poder de manera personal y privada, por parte de los hacendados. Los terratenientes eran los *titulares de autoridad*, en medio de una estructura social donde primaban las relaciones estamentales y la mayor parte de los campesinos dependían de la hacienda bajo relaciones precarias (huasipungo, etc.). De esta forma aunque un sector de la población urbana y rural se insertó en procesos de individualización y de mercado, una importante masa de la población se mantenía bajo control del poder gamonal como intermediario del poder central. En esas condiciones de subordinación, la ciudadanía no era más que una figura jurídica, más no una realidad social, cultural o política.

La base de la creación de ciudadanía, que como señala Sinesio López es la economía de mercado, no se había extendido hasta los 60. El poder de los terratenientes estaba asentado en una estructura de propiedad de la tierra profundamente desigual. Según los datos del año 1974, 1,1% de los propietarios controlaban cerca del 60% de la tierra y el 92% de los campesinos controlaban el 23% de la tierra de Cotacachi (Guerrero y Ospina 2004:96).

Si bien desde mediados de siglo en la Sierra aparecen tendencias de cambio en la propiedad y uso de la tierra, el poder gamonal se mantuvo presente asentado en una red

de agentes sociales y políticos que residían en el centro urbano. El cura, el teniente político y las autoridades municipales fueron los personajes que actuaron como intermediarios del poder de los hacendados.

En el campo cultural dominaba la religión católica, con un claro predominio de la fe y los cultos religiosos sobre la razón, el *pueblo católico* sobre el individuo, el paternalismo sobre las libertades, una tácita visión de desigualdad sobre la igualdad de las personas ante la ley. El predominio de la Iglesia católica en lo ideológico y cultural, se imbricaba en lo político y económico, en el sistema gamonal. A su vez su poder autocrático que confundía el mundo privado y el público impedía el desarrollo autónomo de cada uno de estos espacios y por tanto la construcción de un espacio de ejercicio e interlocución ciudadana.

En el Ecuador la revolución liberal había generado un amplio proyecto de libertades y construcción de la ciudadanía en el campo cultural - la educación, los medios de comunicación, la libertad de cultos y el divorcio- su influencia se limitaba a las grandes urbes y sectores de la Costa. En particular para los indígenas, este proyecto tenía una orientación colonizadora, de integración forzada a la sociedad blanco mestiza mediante la castellanización de los quechuas, en un claro intento de homogenización del Estado blanco-mestizo. No se había producido los cambios y transformaciones culturales, económicas y políticas que en otras zonas del país habían conducido a un cambio en las relaciones de autoridad.

El sector indígena vivía en ese escenario sometido a múltiples formas de dominación. Tal como dice Alberto Andrango:

“Las comunidades vivían abandonadas por los poderes públicos explotadas por las haciendas y la iglesia, abusados por las autoridades como el teniente político, el Municipio, la policía y cada persona que se creía con poder abusaba de lo indígenas, hombres y mujeres, niños, ancianos y adultos en todo sentido”.<sup>16</sup>

Los indígenas trabajan gratuitamente dos o tres días a la semana en las haciendas a cambio del uso de *las tierras del patrón* para el pastoreo de los animales, la leña o el agua. Aparte de ello recibían créditos, que no podían pagar nunca.

---

<sup>16</sup> Alberto Andrango, Entrevista, 2002

La Iglesia también les sometía al pago de diezmos y primicias, pues el cura elegía a la gente blanco mestiza de la ciudad para que recorran los campos tomando las primeras cosechas:

“Cada diez guachos tenía la Iglesia derecho a cogerse, entonces los diezmeros iban a las comunidades con sus canastos y sus costales a coger lo que había, a coger lo mejor, y no respetaban nada... Mucha gente blanco mestiza de la ciudad vivía a costa del trabajo de los indígenas”<sup>17</sup>.

La policía buscaba pretextos para que los indígenas caigan en sus redes y apresarle. La época de fiestas como es San Juan o Finados, era cuando más les llevaban a la cárcel. Los teniente políticos se aprovechaban del analfabetismo y la falta de conocimiento del castellano de los indígenas: “Iban a las comunidades y les decían, me das tanto y no te llevo al cuartel”<sup>18</sup>.

El Municipio organizaba mingas para que limpien las calles o construyan las obras del centro urbano, sin embargo en la mente de las autoridades no cabía la dotación de servicios a la zona rural. Según el mismo entrevistado ninguna comunidad tenía agua potable hasta el año 1977, casi no había escuelas –dos o tres tenían por la Misión Andina- y había un 90% de analfabetismo.

### *La modernización del agro*

Desde finales de los 60 el telón de fondo de la sierra andina estuvo marcado por el declive del gamonalismo asentado en las haciendas. Bajo la égida del estado y los militares se impulsó un tenaz esfuerzo de demolición de las relaciones tradicionales. Por su parte los campesinos, presionaron por una distribución de la tierra. Como resultado de este conflicto entre las dinámicas de arriba y de abajo se produjo una modernización. El Estado desarrollista fue el actor clave, pues buscaba la universalización de derechos civiles y sociales en el marco de una sociedad profundamente desigual.

La libertad en la compra y venta de la fuerza de trabajo se extendió desde la década del 70 con la terminación de las relaciones precarias en el campo mediante la reforma agraria y la transformación de la agricultura. Estos fenómenos diversificaron la

---

<sup>17</sup> Ibid. Entrevista, 2002

<sup>18</sup> Ibid. Entrevista, 2002

actividad económica campesina y abrieron múltiples canales con el mercado, tanto en el ámbito de la migración de mano de obra<sup>19</sup> como en la apertura del intercambio de alimentos y mercancías. Fruto de ese proceso se modificaron los grupos sociales y las relaciones entre los indígenas y mestizos.

Recordemos que en Cotacachi existía una desigual distribución de la tierra y la concentración de la tierra en manos de pocos propietarios. Un ejemplo de lo señalado es la hacienda *Hospital* de la cual no se conoce la extensión, pero se calcula que está entre 15.000 y 30 mil hectáreas en la zona de Piñán (Guerrero, Ospina 2003:108)

Según estos autores, las dos reformas agrarias no modificaron la estructura de tenencia de la tierra en forma sustancial, pero si logró eliminar las formas precarias de trabajo en la agricultura –entre ellas el huasipungo- Solo se afectó el 3.5% de la tierra de la zona andina del cantón. Pero por otro lado mientras se ampliaba a frontera agrícola en el subtrópico, se asignaron tierras por colonización.

Se produce un fuerte proceso de movilización social inter e intraregional, de urbanización y ampliación del aparato estatal y los servicios públicos, de tejido de una importante red de vías y medios de comunicación. De esta manera se anulan los reductos de sociedades locales y se generaliza la existencia de clases sociales.

Por otro lado este complejo proceso afectó fuertemente las relaciones de autoridad tradicionales de la familia, la comunidad, la escuela, la hacienda y generando una actitud diferente de la población, de mayor individualización, por un lado, pero por otro de pragmatismo, de una especie de *cálculo racional* que busca el progreso y éxito familiar y personal.

Desde el año 1985 la política de afectación de tierras por el IERAC se detuvo y la mayor parte de las transacciones entran a resolverse por la vía del mercado tanto en la zona andina como en Intag (Ibid:71). En general se nota en el cantón una *medianización* de las propiedades grandes, pues los hacendados venden las tierras de peor calidad e invierten para modernizar la producción, mientras los minifundios se atomizan por la partición de herencias.

Como fruto de ese proceso encontramos diversas formas de organización productiva :

---

<sup>19</sup> Según se afirma en el Plan de Salud, cerca del 60% de los indígenas migran.

“a) Sectores que impulsan una agricultura de subsistencia cuya producción agropecuaria se orienta, en mayor medida al autoconsumo, antes que a la comercialización; b) medianos agricultores dedicados a la producción agrícola y pecuaria con mayores niveles de incorporación a los mercados locales y extra - locales; b) un grupo de hacendados, que han accedido a la tierra por herencia o por compra y que se dedican a la ganadería, la producción de cereales, hortalizas e, incluso, a la producción de frutas; y, finalmente, d) un grupo de empresarios vinculados a la producción de flores para la exportación y a rubros de carácter agroindustrial (por ejemplo, la producción de pavos)” (Ibid:75).

Por tanto en el cantón Cotacachi, el fin del predominio de las haciendas no se produjo por la eliminación de la propiedad terrateniente sino por la modernización de su producción. Excepto en tres casos, no existió una lucha generalizada para afectar la gran propiedad. Más bien éstas se han ido *medianizando* y modernizando por la inversión capitalista en la ganadería, horticultura y la explotación florícola.

Pese a que se mantuvo la desigualdad en la propiedad de la tierra las reformas permiten cambios en el control territorial. La organización comunal que se mantuvo desde la época colonial se consolidó como referente organizativo campesino y luego articuló en una organización de segundo grado, influyendo en toda la zona andina del cantón. Los indígenas retomaron parcialmente el territorio andino del cantón e incursionaron en el control de la zona de la reserva Cotacachi Cayapas, la disputa del agua, la construcción de vías, obras públicas y los servicios.

También se dieron cambios en las identidades y valores simbólicos en lo rural y urbano. Las viejas haciendas terminan modernizándose en manos de medianos y grandes empresarios. El espacio urbano de Cotacachi sigue siendo territorio mestizo pero el poder gamonal se diluye y los grupos sociales se transforman en el marco de los cambios que afectan el comercio, los servicios, el turismo y la artesanía. Lo rural y lo urbano ya no son lo que antes fueron de acuerdo a la diferenciación tradicional ciudad-campo, sino que hay nuevas identidades que se construyen en el proceso.

La sociedad se seculariza y se amplían los procesos de mestizaje cultural, particularmente en torno a la educación. La experiencia de los campesinos a través de la migración, las relaciones salariales, el acceso a los medios de comunicación y la urbanización modifica sus comportamientos y valores, liberándoles de las relaciones

tradicionales. Las culturas locales se subordinan a la cultura nacional generándose un proceso de hibridación y veloz cambio de identidades.

No se trata de una lógica unidireccional de copamiento de los indígenas sobre el territorio sino de un proceso conflictivo de avance y de fragmentación indígena, de disputa por los recursos naturales, de cambios en el rol económico y político tanto de los campesinos que diversifican sus actividades como de los grupos mestizos, de desarrollo organizativo desde la sociedad civil, de generación de nuevos actores urbanos y un lento cambio de las instituciones públicas.

### *La explosión educativa*

Un factor central que impacta en la construcción de ciudadanía en el mundo indígena es la educación. Por un lado la educación es un elemento *integrador* de la población, a través de la cual se induce serie de valores, comportamientos, actitudes y conocimientos que buscan crear una base común y homogénea de ciudadanos.

Tal como dice Sinesio López:

“En la historia de los derechos, la educación, pese a ser un derecho social emergió tempranamente con los derechos civiles y tuvo las mismas resistencias que el derecho a la organización... sin el derecho a la educación es difícil, sino imposible ejercer los otros derechos ciudadanos” (López 1997:320).

Hay que señalar que desde los 70 se produce una verdadera explosión educativa en el país y particularmente en el sector rural, con la cual prácticamente se universalizó el acceso de la población a la escuela. Así en el caso de Cotacachi, que en los 60 tenía tasas de analfabetismo cercanas al 90%, logra tasas netas de asistencia de los alumnos de primaria en 1990 del 80% y en el 2001 del 88%<sup>20</sup>.

La educación es por otro lado un elemento central de afirmación étnica, primero con la alfabetización, y posteriormente con la creación de la Dirección Intercultural Bilingüe. La educación bilingüe se institucionaliza y sobre esa base se logra modificar la estructura de poder de la educación mestiza.

---

<sup>20</sup> Siise 3.5, Censo 90, Censo 2001 y Sinec

La educación es también un factor central en la formación del grupo de líderes e intelectuales indígenas que organizan al movimiento campesino desde los 70. Ya desde los años 70 los líderes indígenas plantean al gobierno militar la necesidad de la educación bilingüe<sup>21</sup>. Será el presidente Roldós, quien crea los Normales Bilingües y da inicio a una campaña nacional de alfabetización. Tal como señala un entrevistado:

“Con esta base varios educadores quechuas comenzamos la alfabetización en la zona de Tigua en 1977 y posteriormente en el 1980 con el gobierno de Roldós se realiza un convenio con la Universidad Católica, donde aspirábamos a alfabetizar a 500.000 personas pero solo logramos 20.000. Pero más allá de los resultados cuantitativos fueron importantes los cualitativos, se habían formado cientos de líderes, profesores, promotores de salud indígenas y mediante la educación habíamos logrado convocar a un proceso que no sabíamos su profundo significado”<sup>22</sup>.

Se trata de un proceso que producirá toda una generación de intelectuales del movimiento indio. Rafael Guitarra, presidente de UNORCAC, al igual que Alberto Andrango, fundador de la UNORCAC o Blanca Chancoso, dirigente de Ecuarrunari forman parte de esa generación que aportará de manera significativa a la educación indígena así como a la formación de las organizaciones sociales. Como señala Luis de la Torre:

“La organización indígena fue hija de la educación. Es decir se había desatado un proceso educativo, cultural y organizativo que planteaba un camino distinto a los gremios sindicalistas tradicionales. Así cuando Mesías Tatamuez (dirigente de la Cedoc-Fut) habla de la que los indígenas estábamos dividiendo al movimiento y que deberían estar todos juntos al FUT, Luis Macas, en una reunión en Pomasqui le dijo que los indígenas tenemos diferencias pues valoramos otras cosas que los sindicatos: lengua, cultura, identidad, educación, autoestima. Así, el sector indígena asume la educación como algo propio”<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Antonio Quinde, Director del Instituto Pedagógico Bilingüe de Quiloag, primer presidente del Ecuarrunari, Entrevista, Cañar, 2003

<sup>22</sup> de la Torre, Luis, entrevista, 2001

<sup>23</sup> de la Torre, Luis, entrevista, 2001

Un hito importante en este proceso fue la creación del proyecto piloto de Educación Intercultural Bilingüe. Rafael Guitarra, profesor de Cotacachi, participa en esa experiencia:

“En 1986 se firmó un convenio entre el gobierno alemán y el de Ecuador para abrir la educación bilingüe en el ámbito nacional. Como no había suficientes profesores nos llamaron a varios bachilleres y normalistas para una capacitación. Fuimos 10 de Imbabura y 120 de todo el país a un curso que se realizó en Gualán, Provincia de Chimborazo. Allí permanecimos cinco meses en una capacitación fuerte y exigente con profesores del Normal de Colta, Monjas y varios profesores nacionales. Fue un tiempo bastante sacrificado pues teníamos tres jornadas, con clases teóricas y prácticas. De allí salimos para formar la educación bilingüe. En Octubre de ese mismo año inicié mi primer trabajo como profesor, ya no de alfabetización sino de escuela. Me tocó el primer grado de la escuela unidocente de Cambascote, cerca de Punge, en la Parroquia de Quiroga, donde había 24 alumnos y otra profesora que hacía de Directora”<sup>24</sup>.

### *La formación de la Unión de Comunas*

Así, desde los 70 varios indígenas se titulan como maestros. Se forma un grupo de intelectuales que a su vuelta del Normal asumen un rol de animadores en las comunidades. Los jóvenes profesores iban a los cabildos y conversaban con los dirigentes y mayores sobre sus necesidades; se planteaba el agua de regadío y el agua potable, la escuela, caminos y casa comunal. Conversaban sobre los atropellos que cometían las autoridades y las instituciones. “El trabajo era complicado, no teníamos ayuda de nadie, hacíamos lo que hacían los apóstoles, íbamos por todas partes a pescar como diría Jesús”<sup>25</sup>.

Fruto de esta animación y promoción organizativa se unen doce comunidades y se forma el 19 de Abril de 1977 la Federación de Comunas, que luego de dos años se legalizará ante el MAG como Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi, UNORCAC.

---

<sup>24</sup> Guitarra Rafael, Entrevista. 2003

<sup>25</sup> *Ibid.*, Entrevista, 2003.

Pocos meses después se produce un hecho que condensa la conflictividad de la sociedad local. El 3 de Noviembre de 1977 un líder de las comunidades, Rafael Perugachi, es encarcelado y torturado:

“El policía Realpe, le llevó a la cárcel y en el patio grande le golpeó, le ha dado puntapiés y le había sacado el cordón de la trenza y le había amarrado en el pene y le jalaba de allí. Yo supe al día siguiente porque la mamacita me había ido a avisar que el hijo había amanecido mal. Y fuimos por la mañana a verle y le encontramos tiritando de frío y le llevamos al Hospital de Cotacachi pero no le atendieron porque estaba grave. Fuimos al Hospital San Vicente de Ibarra y al día siguiente falleció y en el informe de la autopsia supimos que por los puntapiés había perforado en tres partes el intestino y falleció el compañero”<sup>26</sup>.

Como reacción a la muerte del dirigente Rafael Perugachi, la mayor parte de comunas del cantón se unen en la organización de segundo grado y esta busca solidaridad en el ámbito nacional afiliándose a la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, FENOC (actual FENOCIN).

A partir de ese momento la Unión gana presencia en el cantón. Sus demandas fundamentales se concentran en la reivindicación de los derechos civiles fundamentales de los indígenas: igualdad ante la ley, trato justo por la justicia, derecho a expresión y asociación.

Más tarde realizan manifestaciones en el Municipio para obtener obras y cuando reciben la negativa del Presidente del Concejo, se toman por la fuerza la casa municipal. Es la primera vez que el gobierno seccional es tomado por los indígenas, iniciando con ello una presencia activa de las comunidades en el escenario local.

### *El clasismo*

Un factor importante en el desarrollo de la organización indígena de Cotacachi es su vinculación con la FENOC y, a través de las centrales sindicales, con el FUT. La Unión logra un respaldo para su lucha desde las organizaciones nacionales, al tiempo que va adquiriendo un rol importante en dicha Federación (FENOCIN). Si bien mantiene una

---

<sup>26</sup> *Ibíd.* Entrevista, 2003.

cierta autonomía que proviene de su identidad étnica, es influenciada por la corriente clasista y por el movimiento obrero, que tiene su período de auge en la década del 70 expresado en las huelgas nacionales y que continúa hasta el paro nacional del 83, que enfrenta el gobierno de Hurtado.

La corriente clasista se mueve en el marco de una ideología de derechos y busca homogenizar a la lucha de los campesinos bajo una orientación igualitaria en torno a demandas económicas y sociales. El énfasis del clasismo en el respeto a la dignidad del trabajador, demandando un conjunto de derechos en condiciones de igualdad sintoniza con la lucha de los campesinos pero no reconoce la diversidad étnica, el peso de la discriminación que afecta a la población indígena y la particularidad de sus demandas en torno a garantías básicas de la ciudadanía, la cultura o la educación. Esta orientación se debe a que el clasismo tuvo una serie de características, similares en varios países de América Latina:

“El clasismo fue la forma que asumió el movimiento obrero desde fines de los sesenta hasta comienzos de los ochenta e influyó decisivamente en otros movimientos sociales de la misma época. Sus características fueron las demandas igualitaristas, la confrontación abierta como forma de lucha, la centralización y la disciplina rígida en la organización, el cultivo de la solidaridad y la autonomía de clase como valor fundamental y la fusión de lo sindical y lo político” (López 1997:315).

A esto hay que sumar en el Ecuador, la identificación del clasismo con corrientes de izquierda que pusieron su acento en la ciudadanía social, en una perspectiva de construcción de una sociedad ideal, la sociedad socialista, que proponía una comunidad nacional homogénea pero diferente a la del capitalismo existente.

Bajo la influencia clasista los contenidos y formas de la participación de las organizaciones campesinas están identificadas con la llamada *participación popular* que plantean un comportamiento contestatario, desvalorizando los procesos de representación e inclusión en el Estado. Se trataba entonces de potenciar los conflictos y negar las posibilidades de intervención bajo las normas institucionales. Por lo demás esta ideología de *lo popular* marcó el pensamiento de esa época, tanto en la militancia política como social mediante la educación popular, la teología de la liberación y la teoría de la dependencia.

Las comunidades indígenas desarrollaron sus potencialidades propias en lo que se denominaba *participación comunitaria*, que combinó la participación en torno a problemas particulares de sus comunidades con la participación en el espacio local en función de las demandas de obras y servicios sociales y la movilización como parte del movimiento clasista de los 80.

Logran que el programa de desarrollo del Banco Central, FODERUMA y una ONG, el Centro Andino de Arte Popular, CAAP, les apoye en la construcción de casas comunales, con crédito y capacitación en técnicas agrícolas y ganaderas. Hacia finales del 80 consiguen que el MBS les reconozca como organismo ejecutor del programa de la Red de atención no convencional de atención a la infancia, intervenir de manera directa en el control de la educación bilingüe y en los programas del seguro social campesino.

Los objetivos del clasismo terminaron, más allá de la voluntad de sus actores, por cambiar de significación en el contexto nacional de retorno constitucional. La lucha social permite que el movimiento clasista de los 70 y 80, se involucre y legitime este proceso, juegue un rol democratizador de la sociedad, pero al mismo tiempo sea íntegro al marco institucional<sup>27</sup>. De allí que la UNORCAC, pese a la radicalidad del clasismo, negocie con las autoridades seccionales por servicios, se interrelacione con las instituciones de fomento agropecuario e intervenga activamente en las elecciones desde 1979.

Mientras tanto la crisis del modelo desarrollista implicó el debilitamiento del polo industrial y consiguientemente, de los sectores obreros, al tiempo que se descompone la matriz *estado céntrica* en torno a la cual habían actuado los sindicatos. La influencia de la corriente clasista tiende a menguar desde mediados de los 80, luego de la derrota de los paros nacionales. El eje sindical pierde legitimidad y capacidad de aglutinación del campesinado mientras los demás sectores emergen lentamente con una diversidad de demandas, formas de organización y expresiones culturales.

### *El retorno constitucional*

El retorno a la democracia en el 78 y 79, si bien se produjo por iniciativa de los militares en negociación por arriba con los gremios y partidos abrió un nuevo campo

---

<sup>27</sup> "Formaron una cultura democratizadora en el campo social aunque ésta no se ha conformado en acción y discurso político de carácter ciudadano". (Alfaro 1995).

para la ciudadanía con la vigencia de los derechos políticos, vigencia que se amplió al sufragio para los analfabetos en 1981.

“El advenimiento del sufragio universal es de singular trascendencia porque no solo significa el aumento cuantitativo del cuerpo ciudadano sino la investidura a toda la población adulta del país con plenos derechos políticos electorales. Esto implicaba un crecimiento y diversificación de las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos diferentes de las existentes... Implicaba también una demanda de mayor inclusión, es decir, de participación y beneficios, en el régimen político” (López: 326).

En este marco si bien la intervención de los ciudadanos se redujo al voto, generó condiciones que fueron aprovechadas por los campesinos de Cotacachi, para elevar su nivel organizativo, candidatizar a sus dirigentes y abrir canales de representación en el Concejo Municipal, iniciando una larga experiencia de negociación en el marco de la democracia representativa.

Ya en 1979 hay un ambiente de preocupación en los Cabildos sobre la participación en las elecciones:

“Los indígenas siempre dábamos el voto al que el patrón ordenaba, dábamos el voto por el que el curita decía, dábamos el voto por el que el Teniente Político o personas influyentes nos pedían. Nos pusimos conversar sobre la política y analizábamos que ya no debíamos dar el voto a los contrarios, a los que nos pisotean, nos explotan, nuestros enemigos. Analizamos partido por partido, a nuestra manera de ver el Socialcristiano era de los hacendados, el Conservador de los hacendados también y después decíamos que el Frente Amplio de Izquierda dice que *la tierra es para quien la trabaja* y también *educación bilingüe*. Entonces todos por unanimidad acordamos por el FADI”<sup>28</sup>.

Como Presidente de la Unión, Alberto Andrango es designado candidato por el FADI y luego electo en las elecciones del 79 como primer concejal indígena del cantón. La Unión con ello toma presencia institucionalizada en el poder local, estableciendo una

---

<sup>28</sup> Andrango, Alberto, Entrevista, 2002

relación directa con el Municipio. Al mismo tiempo la Unión asume un rol político que se mantendrá en las dos décadas siguientes y les llevará a tener presencia permanente en el Cabildo cantonal.

En ese contexto de involucramiento institucional, se atenúa la lucha contra la discriminación étnica y la Unión pasa en los 80 a ocuparse la infraestructura y los servicios. La demanda de la educación tiene importancia por la propia trayectoria de los dirigentes y en particular el desarrollo de la educación bilingüe. Para la década del 80 la agenda del desarrollo se orienta a la formación y apoyo a las organizaciones campesinas y se dan los primeros pasos, con Foderuma y varias ONG en el apoyo a la producción.

La organización de segundo grado se convierte en una especie de *municipio chiquito*, tal como le llaman en ocasiones a la UNORCAC y también asume un rol de interlocutor de las instituciones externas de promoción.

### *El “retiro del Estado”*

El proyecto de retorno democrático buscó institucionalizar un sistema democrático con una propuesta de integración social progresiva. Esta propuesta pronto encontró límites debido al inicio del ajuste y los cambios en el modelo económico y social, con la consiguiente reducción de los gastos fiscales y el deterioro de los ingresos de la mayoría de la población. Esto limitó los programas sociales, erosionó los espacios de organización y promoción popular promovidos por el Estado y cimentó una visión ya no de universalización de derechos (aunque sea limitada) sino de focalización.

A la larga esta situación afectó también al sistema político y de partidos, primario vehículo de la participación política de la población. Aquel vivió una crisis progresiva de credibilidad y la frustración de las expectativas en medio de la crisis económica. En ello incidió el desprestigio del Congreso, la expansión de la corrupción así como la pérdida de rumbo de los partidos en relación al proceso de transición que se vivió en el país. Fruto de esta situación se ha vivido un período de inestabilidad expresada en la caída de varios gobiernos.

El Estado es cuestionado desde vertientes con muy diverso signo: los pueblos indígenas lo interpelan desde la plurinacionalidad y los derechos colectivos, las empresas transnacionales y grupos monopólicos porque quieren privatizar las áreas estratégicas y constituir un estado *ágil y pequeño*. Por su parte los movimientos cívicos y los actores regionales demandan descentralización y autonomías.

En la última década del siglo XX las políticas neoliberales se hicieron sentir. El Estado se retira progresivamente del campo, se liquidan las políticas de fomento agropecuario, se elimina el IERAC y se desregulan los precios de los alimentos, todo lo cual somete a la sociedad rural a un intenso proceso de cambio bajo el imperio del mercado.

Sin embargo de ello, el espacio que es abandonado por el Estado es cubierto por las organizaciones sociales y ONG. que asumen por su cuenta su agenda de desarrollo y participación. Se da una situación compleja en donde por un lado el estado renuncia a su política de integración social basada en derechos universales y busca limitar las formas de intervención de los actores sociales, pero por otro los movimientos sociales buscan la extensión de la ciudadanía a toda la población, el reconocimiento de los derechos de las mujeres y los indígenas, así como el reconocimiento de la participación ciudadana.

En el caso de la UNORCAC la situación aprovechada como una oportunidad para ampliar su agenda al desarrollo rural. La Unión se convierte en un organismo coordinador y ejecutor de proyectos orientados a la producción agrícola y pecuaria, a la forestación, a la conservación del agua y al medio ambiente. También se impulsan programas de educación infantil, crédito y salud, que permiten la participación activa de las mujeres y los niños. Se trata de una agenda de desarrollo con dimensiones sociales, ambientales y económicas que pronto encontrarán una dimensión política que les unifique con la toma del gobierno local.

### *El movimiento indígena nacional*

A inicios de la década del 90 se realiza el levantamiento indígena. Expresión de la pobreza rural, del mantenimiento del problema de la tierra y la emergencia del problema étnico, el movimiento indígena organizó el levantamiento como una nueva forma de presencia en el escenario nacional. La lucha frente a la ley agraria, las demandas contra las petroleras, las acciones nacionales frente a los tres gobiernos, incluyendo el derrocamiento de Mahuad en alianza con un sector de los militares, constituyeron hitos de esa presencia.

En la crisis del Estado Nacional, la propuesta de plurinacionalidad y los derechos colectivos planteados por la CONAIE, mostraron un país diverso que no se reconoce en la institucionalidad existente. La crisis del régimen de partidos y la necesidad de una expresión propia le llevó al movimiento indígena a conformar el

Pachakutik, convirtiéndose en eje de una red de organizaciones sociales, sectores de iglesia y grupos de intelectuales de izquierda. Desde el 96 ganó varias elecciones en municipios, consejos provinciales y en coalición con Lucio Gutiérrez, el gobierno.

En su práctica el movimiento indio ha desarrollado una estrategia de copamiento de los gobiernos locales en la Sierra y la Amazonía, estrategia orientada por su propuesta de desarrollo y participación y por el interés de transformar los municipios desde su rol tradicional de proveedores de servicios para constituirse en gobiernos locales efectivos. Esto se ha plasmado en la gestión de más de 27 cabildos cantonales y varios consejos provinciales.

Estos factores constituyen elementos importantes del contexto nacional y local, tal como se presente en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 1**  
**CRONOLOGÍA DE COTACACHI 1970 - 2002**

AÑOS	PERÍODOS	CONTEXTO NACIONAL	PROCESO LOCAL	ACTORES SOCIALES
70-79	Descomposición del poder de las haciendas y lucha indígena contra el racismo	1972- 79 : Modernización del país con la dictadura 1974: Ley de Reforma agraria Descomposición de haciendas, desplome de la tríada de poder gamonal: cura, teniente político y hacendados. Misión Andina e Iglesia promueven organización y educación indígena 1976: Se forma la FENOC	Municipio, cura y hacendados se sienten amenazados por organización indígena 1977 Muere asesinado Rafael Perugachi, indígena de Cotacachi, por torturas de la policía. 1998 Indígenas se toman el Municipio.	Se forma el primer núcleo de intelectuales indígenas en los normales. 1977: Formación de la Federación de Comunas de Cotacachi en medio de la lucha contra la exclusión y el racismo. 1980: Se legaliza la Federación con el nombre de Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi. Forman parte 43 comunas del sector rural.
80-90	Democracia y lucha por los servicios.	Retorno a la democracia: Roldós es electo Presidente Estado hace presencia en el campo con Foderuma Voto a los analfabetos	Latifundios se modernizan, se desarrollan haciendas ganaderas. Se forman las primeras escuelas bilingües 1980: Foderuma y el Municipio	1979: La UNORCAC participa en elecciones en las listas del FADI y logra tener el primer concejal Se abren Centros de Alfabetización en las comunidades

		<p>Campaña de Alfabetización de Adultos U. Católica-MEC</p> <p>Proyecto EBI: firma del Convenio Alemania-Ecuador</p> <p>Capacitación de 120 maestros indígenas en Guaslán</p> <p>Formación de Conaie</p>	<p>construyen escuelas, casas comunales. La Unión lucha por servicios de agua y electricidad.</p>	<p>1980-1990: Se consolida organización de segundo grado en el sector indígena en la lucha por servicios: agua, escuelas, casas comunales, electrificación.</p> <p>Tres haciendas pasan a manos de los campesinos.</p>
90-96	Agenda del desarrollo	<p>1990 Primer Levantamiento Indígena</p> <p>1994 Nueva Ley de Tierras liquida al IERAC, labor del Estado se reduce a entrega de tierras por colonización en zona de Intag. Lucha contra la Ley de Aguas</p> <p>1990: Creación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe. 1994-95 Proyectos EBEPRODEC y PROMECEB</p>	<p>Se establecen empresas floricultoras y agroindustriales.</p> <p>Auge del turismo y las artesanías.</p> <p>Para finales de este período hay 1.200 niños en 20 escuelas bilingües.</p> <p>Se crean escuelas y colegios en Intag, se reconoce al Colegio de la Torre como Instituto Superior de Música, se forma el Instituto del Cuero.</p>	<p>Federación es contraparte del DRI para proyectos de crédito, reforestación (bosques y viveros), asistencia técnica, obras de infraestructura (Jamby Mascari, tanques de riego, etc) . y de Desarrollo Forestal se crean viveros y reforesta, se crean huertos, comercialización, fortalecimiento organizativo.</p> <p>Unión es contraparte de MBS para atención a niñez en 15 comunidades.</p>

		<p>Educación Bilingüe se consolida.</p> <p>1996: Reforma de la ley de partidos acepta voto a los independientes, lo que permite que el movimiento indígena participe directamente a través de Pachakutik</p>		
96-2002	<p>Acceso al gobierno local, formación de organizaciones urbanas.</p> <p>UNORCAC asume ejecución de proyectos de desarrollo.</p>	<p>1996: Crisis del sistema político. Cae Bucaram, gobierno de Fabián Alarcón.</p> <p>Crisis del modelo educativo. Se realizan varios proyectos educativos de mejoramiento de la calidad y se aprueba Reforma curricular.</p> <p>1996 Movimiento Indígena logra 12 Alcaldías, 8 diputados y 70 concejales.</p> <p>1997: Se dicta Constitución,</p>	<p>1996: Es electo Auki Tituaña Alcalde de Cotacachi -30% de votos-.</p> <p>1997: Se formula Plan de Desarrollo y se forma la Asamblea Cantonal con comités sectoriales. Se ejecutan varios programas. Modersa, el Municipio y Asamblea impulsan descentralización en salud. Municipio asume competencias de turismo. Se propone la</p>	<p>Asamblea y Municipio promueven organización urbana y en sub trópico.</p> <p>UNORCAC se convierte en ejecutor de proyectos de desarrollo - FIA, Heiffer, Prodepine- en producción, crédito y medio ambiente – agroecología, manejo de micro cuencas-. Se generan 14 organizaciones de mujeres y se fortalecen Juntas de Riego. Unión crea cuatro áreas de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos Naturales</li> <li>• Desarrollo Económico</li> </ul>

		<p>que amplía los derechos de participación y establece los derechos colectivos. Se dictan Ley de Descentralización, Ley del 15% y Ley de Juntas parroquiales.</p> <p>1998: Mahuad Presidente. Quiebra de los bancos. Crisis económica nacional.</p> <p>2.000: Cae Mahuad luego de asonada liderada por Lucio Gutiérrez. Noboa Presidente, se afirma dolarización.</p> <p>Movimiento indígena logra 27 Alcaldías y 5 prefecturas</p> <p>2002: Movimiento indígena logra 11 diputados y participa en la coalición de gobierno que gana elecciones con Lucio</p>	<p>descentralización en medio ambiente. Se construye obras de agua para varias comunidades y otras obras de infraestructura y servicios. Más de treinta organizaciones de cooperación trabajan en diversos proyectos en la zona. Municipio logra duplicar el presupuesto con recursos de cooperación.</p> <p>Se forman redes educativas matrices en dos zonas del cantón.</p> <p>Conflicto con Mineras en reserva Conflicto entre Unión y Municipio por propuesta de reserva.</p> <p>2.000: Es reelecto Auki Tituaña como Alcalde con el 80% de los votos. Se eligen por sufragio a Juntas Parroquiales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento socio organizativo</li> <li>• Desarrollo social: salud, cultura, identidad y justicia indígena</li> </ul> <p>Se eligen las Juntas Parroquiales</p> <p>Se forma Federación de Barrios de Cotacachi</p> <p>Se constituye DECOIN y coordinadora de Juntas Parroquiales de Intag (subtrópico)</p> <p>Se constituyen coordinadora de mujeres y de jóvenes en el cantón.</p>
--	--	--	--	---

		Gutiérrez	2001: se inicia Presupuesto Participativo. Crisis de la producción artesanal de cuero y turismo por dolarización. Agricultura vive deterioro de precios de varios productos. Se multiplican venta de tierras, especialmente de minifundios.	
--	--	-----------	--	--

## *La lucha social y la ciudadanía en Cotacachi*

Para finalizar este capítulo es importante periodizar la historia reciente a fin de comprender su dinámica. La población local de Cotacachi avanza hacia un abanico amplio y diverso de demandas, que parten de la lucha indígena en medio del conflicto étnico de los 70, a la lucha por educación y servicios en los años 80, integrando las demandas en lo económico productivo y crédito en los 90 para finalmente asumir un programa de participación política, reformas sociales, descentralización y desarrollo local sustentable con una alianza con artesanos y capas medias urbanas, así como finqueros mestizos de la zona de Íntag desde el 96, con la victoria electoral de Auki Tituaña en la Alcaldía<sup>29</sup>:

El autor Luciano Martínez, en su análisis de las políticas rurales diferencia tres fases para la sierra andina: una fase campesinista (1975-85) una fase productivista (1985-95) y una fase micro-empresarial" (1995-2003)<sup>30</sup>.

Si bien este enfoque tiene validez desde el lente de los cambios agrarios y políticas de desarrollo, es importante leer el proceso desde un enfoque más integral que tome en cuenta la iniciativa campesina y el proceso de construcción de derechos y ciudadanía en relación con el Estado. Es decir tratar de periodizar el proceso, mirando tanto los fenómenos económicos como políticos.

El proceso específico de Cotacachi tiene una gran riqueza en cuanto a la reivindicación de derechos. De allí que vale la pena ensayar una periodización que recoja la evolución de los actores y los elementos básicos de la ciudadanía –titularidad de poder, derechos, comunidad política, espacio público, identidad- y que tenga una clara referencia en la relación con el Estado, que reconoce y garantiza la ciudadanía. El estudio del sistema participativo local implica analizar los elementos sociales y políticos y por tanto requiere superar un enfoque limitado al campo económico.

Víctor Hugo Torres avanza en esa lectura cuando señala que hay tres fases para un conjunto de experiencias de la sierra:

---

<sup>29</sup> Segundo Andrango, Entrevista, Cotacachi, 2002 y Hugo Carrera, Entrevista, Cotacachi, 2002

<sup>30</sup> Martínez Luciano, "Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano", en Ecuador DEBATE N° 55, 2002, Pg. 4-7

“El periodo de las haciendas -cerrado con la reforma agraria- , el desarrollismo estatal y el del protagonismo indígena que enmarcan la participación indígena en la creación del poder local, en lo que Guerrero llama la desintegración de una formación local y privada de administración étnica o que Casagrande y Pier denomina la desestructuración de la tríada del dominio gamonal, o lo que Carrasco (93) analiza como el avance de la propiedad campesina y la disolución del dominio terrateniente”<sup>31</sup> .

A partir de esta categorización e integrando la lectura de derechos se propone mirar el proceso de Cotacachi en tres fases:

- Primera Fase (1970- 1981): Formación de la ciudadanía indígena en el marco del conflicto con el poder gamonal

En esta primera fase se produce el despertar de la organización comunal de los cabildos en medio de la lucha contra los mecanismos de discriminación y abuso sobre la población indígena. En el marco de los cambios del agro serrano y del declive de las haciendas tradicionales, los indígenas se enfrentan contra los actores y las instituciones que permiten la sobre vivencia del poder gamonal.

La lucha central en este período en Cotacachi es por los derechos civiles: respeto a su integridad personal, igualdad ante la ley, trato digno y justicia para los indígenas, respeto a sus formas culturales, derecho de asociación y expresión, con los mismos derechos que los mestizos. El ejercicio de los derechos implicó enfrentar el problema de la tierra, pues si bien ésta no emerge con la fuerza determinante de otras zonas andinas, está presente con las dos reformas agrarias, y provoca tensiones con los grandes propietarios; el elemento clave es la ruptura de lazos tradicionales que tienen sujeta a población de las haciendas. Por otro lado está el impulso a la migración y la capacidad de los indígenas de ser propietarios de su fuerza de trabajo y por tanto cambiar su situación de subordinación a ser trabajadores libres que pueden buscar empleo en la construcción, la artesanía, en sus pequeños minifundios o en las haciendas.

---

<sup>31</sup> Torres, Víctor Hugo, Guamate: el proceso indígena del gobierno municipal, en TORRES, Víctor Hugo y otros, Ciudadanías emergentes, Experiencias democráticas de desarrollo local, Grupo Democracia y Desarrollo Local, COMUNIDEC, RIAD, ACJ, ABYA YALA, Quito, 1999, pp. 15 a 38.

En general se trata de un período en que los campesinos enfrentan un contexto excluyente, configurado por un lado por la dominación local y por otro de las diversas dictaduras militares que han intentado con sus reformas modernizar el campo, pero que reprimen al movimiento campesino y respaldan el aparato burocrático local de jueces, policías y autoridades municipales, herencia del poder tradicional del gamonalismo.

Se trata de un período en que los indígenas asumen demandas con un fuerte componente étnico y político, que van más allá de resolver sus carencias o necesidades materiales pues se proyectan a establecer una nueva relación con el poder urbano en el marco de una gran conflictividad. Esta se resuelve en la irrupción de la organización social con el surgimiento de la UNORCAC, la articulación con el movimiento campesino nacional que le da fuerza y herramientas para detener la arbitrariedad de las autoridades judiciales y policiales locales<sup>32</sup> y la conquista de espacios de representación en el gobierno seccional.

Los contenidos de la lucha de los indígenas son democráticos, por derechos civiles y políticos, aunque asumen un horizonte ideológico de izquierda y el proyecto de una sociedad socialista. Por su forma la acción de los campesinos se expresa a través de movilizaciones masivas que confrontan con el poder local y nacional.

Este período dura hasta inicios de los 80, cuando la apertura democrática y el voto a los analfabetos permite la conquista de los derechos políticos en el marco de la institucionalidad creada por el retorno, el involucramiento con la estructura del poder seccional y nacional y la generación de canales de negociación con el Estado y sus programas de desarrollo.

- Segunda Fase (1980 1996): Los derechos políticos y sociales bajo el proyecto desarrollista y de integración social y política

El reconocimiento al voto de los analfabetos, la generación de una institucional abierta a la organización social y con un programa de integración social progresiva, la ampliación de una serie de programas de desarrollo con un enfoque “campesinista<sup>33</sup>” y de desarrollo agropecuario genera un marco de inclusión de los sectores populares.

---

<sup>32</sup> Los indígenas ganan el juicio por la muerte de Rafael Perugachi lo cual trae un cambio de actitud de la policía con los indígenas.

<sup>33</sup> Ver: Luciano Martínez, 2002, Pg. 8

“Los grupos gobernantes buscan de esta manera transformar las demandas en derechos, reconociendo la existencia de una comunidad política más amplia. Este reconocimiento formal vino con procesos de institucionalización, con garantías de procedimiento, organizativas y de recurso para concretarlo” (López, op cit: 294).

Si bien en el caso de Ecuador esta propuesta de integración es parcial y pronto encontrarán límites, permite dar una respuesta a las demandas de la población. En esta fase se principaliza la lucha por educación, infraestructura, apoyo a la producción y seguridad social. La lucha de los campesinos estuvo acompañada para los 80 con el sufragio que permite una politización mayor de la sociedad. La UNORCAC participa en elecciones y logra tener representantes en el concejo cantonal.

Se trata de una estrategia que tiene en lo local un escenario importante porque allí se modifican las relaciones cotidianas con la institucionalidad local. En ese sentido el *protagonismo* de los actores sociales, su accionar en el desarrollo y su relación con el poder, contribuyen a la construcción de ciudadanía social y política.

Es significativo que la Unión se identifique con la FENOC, y con el FADI y el Partido Socialista a nivel político, que manejan más que un discurso étnico, un discurso clasista. Esta articulación le da a la UNORCAC un sustento ideológico que refuerza su accionar local, le permite configurar alianzas con sectores populares mestizos y establecer relaciones con el mundo del poder nacional. Pero si bien la UNORCAC mantiene permanentemente su interés por la educación, su contacto con la corriente clasista “atenúa el contenido étnico de sus demandas” (García M. y otros :1999).

Posteriormente la organización asume la agenda del desarrollo en aquello que Luciano Martínez ha denominado “orientación productivista”, diversificando sus intereses en el desarrollo rural, la asistencia técnica, el crédito, el medio ambiente, la salud, la seguridad social. Pero también esa agenda se amplía hacia la educación, como derecho social básico que articula demandas culturales afincadas en la reivindicación del idioma y el respeto a su cultura<sup>34</sup>.

- Tercera Fase (1996-2002): El desarrollo local y la democracia participativa

---

<sup>34</sup> Los elementos subjetivos de la ciudadanía no han sido investigados aún y podrían dar luces importantes sobre el carácter de la ciudadanía que se forma en el caso de mestizos e indígenas.

La tercera fase cuenta con un marco institucional diferente, producto del fracaso del proyecto de integración desarrollista y el énfasis en las políticas económicas neoliberales. Por otro lado se debilitó el rol del Estado en lo social y se desencadenó una situación de inestabilidad política y la crisis de representación en el sistema de partidos desde 1995<sup>35</sup>.

El movimiento indígena aparece como un actor político en la escena nacional generando un amplio espacio de politización de las organizaciones sociales. La formación del Pachakutik expresa ese proceso con la presencia directa de las organizaciones indígenas ante el poder<sup>36</sup>.

En este marco se genera un espacio local complejo, pues varias de las funciones dejadas por el Estado en el campo del desarrollo son asumidas por las ONG y las OSG. La lucha indígena nacional asume un nuevo carácter con los derechos colectivos, en relación a la educación, el idioma, la salud, la justicia, el manejo de los recursos naturales y el desarrollo así como la participación política y la formación de instituciones con autoridades propias<sup>37</sup>. La UNORCAC habla de un *desarrollo con identidad* buscando construir un discurso que articule el conjunto de su práctica.

La victoria de Auki Tituaña como alcalde del cantón crea un espacio político diferente que permite abrir, en nuevas condiciones, relaciones con el mundo mestizo local que se expresará en el espacio de la asamblea cantonal y en un nuevo rol de la municipalidad.

Así se genera un espacio local de inclusión, una especie de comunidad política local que asume: 1) Principios de equidad social y vigencia de los derechos económicos y sociales 2) Un ejercicio activo de los derechos políticos tanto a nivel de democracia representativa como participativa con nuevas formas de democracia local 3) Un contenido pluralista intercultural amplio y 4) Una propuesta de desarrollo local.

Un marco excluyente desde el Estado al tiempo que un espacio incluyente en lo local, con propuestas de equidad y desarrollo y una agenda que democratiza el poder, construye derechos y ciudadanía, genera un desfase, entre uno y otro.

Tal como señala Sonia Fleury para el caso de Brasil:

---

<sup>35</sup> Sobre la crisis política del país ver: Ortiz Crespo, Santiago, Las Asambleas Ciudadanas, en Iconos, No. 3, FLACSO, Quito.

<sup>36</sup> La debilidad del sistema político en el Ecuador hace que las organizaciones sociales asuman un rol político. Se combinan intereses inmediatos e ideología, las demandas no logran sedimentarse en propuestas programáticas de los sectores que buscan representar. Para el caso del Perú ver la obra de Sinesio López ya mencionada.

<sup>37</sup> Estas demandas son recogidas en gran parte por la nueva Constitución.

“La demanda social y la autoorganización de la sociedad en torno a sus intereses particulares, creando una esfera pública no estatal que actúa en el vacío generado por la inexistencia de los derechos sociales. Estas organizaciones suelen ser mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos creando condiciones para una reforma del Estado que de pie a una nueva relación con la sociedad, especialmente con los excluidos, que es la contribución mas importante de América Latina a la Teoría de la Democracia. Ello debe venir acompañado de un replanteamiento y vigorización de la representación política pluralista a riesgo de crearse un nuevo neocorporativismo” (1994:214).

En el caso de Ecuador, particularmente en la zona andina y amazónica, la construcción de espacios públicos locales tiene rasgos étnicos pues si bien no se concreta la propuesta de la plurinacionalidad ni tampoco se aplica las llamada *circunscripción territorial*, el sistema participativo y los nuevos gobiernos locales apuntan a una resolución particular de los conflictos interétnicos con una expresión nueva del control territorial e identitario de los pueblos indígenas en cada zona.

Detrás de la construcción de la UNORCAC, de la toma del municipio y de la propia asamblea hay una dinámica de afirmación comunal, de control territorial y de proyección de su influencia al cantón como espacio identitario. No se trata de una lógica unidireccional de copamiento de los indígenas sobre el territorio sino de un proceso conflictivo de avance y de cooptación, de ejercicio de derechos y organización desde la sociedad civil y fragmentaciones territoriales producto del Estado, de conflictos entre los indígenas y de nuevas alianzas o conflictos con actores urbanos mestizos.

La vinculación de una agenda de desarrollo con identidad con un discurso étnico y político expresado en la CONAIE y el Pachakutik, le da al proceso local un proyecto de comunidad política imaginada que solo es posible por los rasgos identitarios que provienen del movimiento étnico de los pueblos indígenas. Pero esa coherencia le lleva al proceso local de Cotacachi a un cierto desfase con el proceso nacional, a avanzar unos pasos por delante, en términos de democracia, de eficacia, de innovación en el desarrollo, del contexto nacional que transita en una profunda crisis.

De allí que lo que está planteando Cotacachi es un proyecto de ciudadanía que entra en conflicto con la propuesta de restricción de los derechos que plantea el neoliberalismo imperante. A su manera, y con las limitaciones y riesgos que implica lo

local, Cotacachi propone la conformación de una ciudadanía multidimensional, donde surge un sujeto social plural que se propone la construcción de nuevos derechos y nuevos espacios públicos y demanda un reconocimiento de la institucionalidad nacional.

Pero obviamente lo local y en el caso que nos ocupa, Cotacachi, no puede desarrollarse aisladamente. Se trata de un proceso embrionario y contradictorio, que no se podrá afirmarse si no se soluciona ese desfase. Por un lado en términos políticos, pues los movimientos nacionales no logran formular un programa de desarrollo y democracia participativa coherente que afirmen las potencialidades locales y tampoco el Estado tiene voluntad política de impulsar programas de apoyo a lo local. Por ello no se puede pedir a Cotacachi que vaya más allá de lo que ha ido si no se resuelve este desfase, no es posible que la estrategia de copamiento del poder local pueda madurar si no cuenta con un proceso político nacional que le de sentido. Y seguramente es esa limitación la que está afectando ya el proceso, revelando límites y contradicciones que son obvias en un marco local.

Para terminar este recorrido es importante señalar, que aunque no es objeto de este estudio el definir el carácter de la ciudadanía que se conforma en Cotacachi se puede afirmar, de manera preliminar, que el proceso de lucha social y política local ha contribuido a la construcción de una ciudadanía compleja: los indígenas luchando y ejerciendo en la práctica el conjunto de derechos: civiles, sociales, políticos y de identidad, mientras que los mestizos avanzando en la conquista de derechos sociales. Los campesinos, artesanos y capas media de la ciudad y el subtrópico, afectados por el empobrecimiento, confluyen de esta manera con los indígenas, pese a los conflictos y la discriminación racial existente<sup>38</sup>.

Otro aspecto significativo es la dimensión colectiva de la ciudadanía en el caso de los indígenas. En la propia definición de la ciudadanía que señalábamos antes, se hablaba de la “superación de la vieja concepción organicista al partir de los individuos antes que del todo social” (López, op cit:44-45), lo cual parecería señalar que los indígenas, al mantener lazos comunitarios y no haber sufrido un proceso de individualización tan profundo como otros sectores de la sociedad, mantendrían formas de relación que impiden establecer relaciones de reconocimiento y respeto a los derechos individuales de las personas.

---

<sup>38</sup> Como se verá posteriormente, uno de los resultados más interesantes del proceso participativo será la reducción de las relaciones de intolerancia racial que existía en Cotacachi, elemento en el cual coinciden todos los entrevistados.

Hay un fuerte debate, que no se va a explorar aquí, entre comunitaristas e individualistas sobre el carácter de la ciudadanía. Michael Walzer señala en cambio que contraponer comunidad e individuo resulta falso, pues si bien los procesos de migración, movilidad social, movilidad familiar y política constituyen al individuo, ello no necesariamente implica una ruptura con lazos de lugar, clase o estatus que permiten relaciones de confianza y solidaridad básicas (Walzer: 1996:47-62).

En el caso del Ecuador también hay autores que plantean la imposibilidad de la conformación de una plena ciudadanía si se mantienen identidades y rasgos colectivos e incluso si una apelación a lo *popular* impide a los actores sociales acceder a formas de relación democráticas y plurales.

José Sánchez Parga señala: “En esta línea los movimientos sociales desempeñaron en la década del 80 una actuación ambigua y si en definitiva arrojaron un saldo negativo en la consolidación de la democracia y desarrollo de la ciudadanía fue por desaprovechar una ocasión propicia” (1995:61)

Sin embargo en Cotacachi parecería que si aprovecharon esa oportunidad. En este caso es posible constatar un acceso a la ciudadanía mediante una estrategia donde se articulan formas de organización y presión colectiva con nuevas formas de democracia y ejercicio de los derechos. Es más en un contexto contradictorio donde existe un marco normativo que reconoce la igualdad formal de los ciudadanos pero donde se mantiene relaciones prácticas de desigualdad por motivos étnicos y culturales y en medio de un Estado débil que no tiene capacidad institucional ni políticas destinadas a garantizar los derechos, los actores sociales asumen formas colectivas de construcción de ciudadanía, de espacios públicos de interlocución, de programas y proyectos que contribuyan al acceso a los servicios y un mínimo nivel de vida digno para todos.

Se trata por tanto de una ciudadanía que vive procesos de individualización, pero que lucha por derechos asumiendo formas colectivas con altos niveles de identidad cultural<sup>39</sup>. Si bien esta conclusión es en realidad una respuesta tentativa, puede dar luces para entender porqué el sistema participativo de Cotacachi descansa fundamentalmente,

---

<sup>39</sup> Uno de los trabajos más interesantes sobre la ciudadanía multicultural proviene del autor canadiense Kymlicka, quien plantea desde una escuela liberal la posibilidad del reconocimiento de sujetos que demandan derechos colectivos, ya sea en el campo de la cultura, en el campo de la representación y en el campo del autogobierno. Ver: Kymlicka, Will, 1996.

no tanto en la participación individual de los ciudadanos sino en estructuras comunitarias y organizaciones sociales.