

COTACACHI
CAPITALES COMUNITARIOS Y PROPUESTAS
DE DESARROLLO LOCAL

COTACACHI

CAPITALES COMUNITARIOS Y PROPUESTAS
DE DESARROLLO LOCAL

*Sara Báez, Mary García,
Fernando Guerrero, Ana María Larrea*



AYUDA POPULAR NORUEGA



SANREM



INSTITUTO DE ESTUDIOS
ECUATORIANOS



TERRANUEVA



ABYA
YALA

EDICIONES
ABYA-YALA
Quito, 1999

Cotacachi: Capitales comunitarios y propuestas de desarrollo local

Sara Báez, Mary García, Fernando Guerrero, Ana María Larrea

1era Edición

Quito, 1999

©

Ayuda Popular Noruega (APN)
Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)
SANREM
Terranueva

Elaboración:

Sara Báez
Mary García
Fernando Guerrero C.
Ana María Larrea

Edición:

Ana María Larrea

Coedición:

Ayuda Popular Noruega (APN)
Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE)
SANREM
Terranueva
Centro de Innovaciones Sociales, CIS,
Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, UPS-Q
Editorial Abya - Yala

ISBN:

9978-04-484-1

Impresión:

Producciones Digitales U.P.S.

CONTENIDO

PRESENTACION	7
INTRODUCCIÓN	9
I. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN	13
II. CONTEXTO DEL CANTON COTACACHI	17
Ubicación	17
Población	17
Actividades económicas.....	18
Organización social	19
Proceso de participación y gestión política	20
III. MARCO REFERENCIAL	21
Desarrollo local	21
Sustentabilidad: una dimensión del desarrollo	25
Sustentabilidad comunitaria y formas de capital	29
Interacciones entre formas de capital y sustentabilidad	34
IV. LAS FORMAS DE CAPITAL EN COTACACHI	37
El Capital humano	37
Educación	37
Educación bilingüe	39
Ocupación	39
Migración	40
Salud	43
El capital físico	45
Tierra Cultivable	46
Sistemas de agua potable, electrificación, alcantarillado.	47
Infraestructura educativa y de salud.	48
Vialidad	49

El Capital social.....	49
Organizaciones y redes	49
Comunidades andinas: identidad y organización interna.....	50
Normatividad comunitaria	54
La representación de grupos y organizaciones comunitarias	56
Los Cabildos	56
Otras organizaciones comunitarias	57
La UNORCAC	59
La Municipalidad	64
El Plan de Desarrollo Cantonal de Cotacachi	68
El tema de la concertación	70
 Capital ambiental.....	 71
Formaciones ecológicas	72
Recursos genéticos.....	74
Suelos.....	75
Usos del suelo	76
Agua e infraestructura hidráulica	78
Principales problemas ambientales.	79
La minería.	79
La industria maderera.	79
Uso de agroquímicos en la producción agrícola	80
La talabartería.	80
El uso de la cabuya	80
La reserva ecológica Cotacachi Cayapas.	81
Manejo de recursos naturales e identidades culturales.	83
Cosmovisión indígena y manejo de recursos naturales.	85
 V. ALGUNAS LINEAS POLITICAS PARA EL DESARROLLO	
SUSTENTABLE DEL CANTON	89
Políticas de desarrollo y fortalecimiento de los capitales comunitarios. ...	91
Generación y fortalecimiento del capital social.	91
Fortalecimiento del capital humano	93
Fortalecimiento del capital físico y manufacturado.	94
Manejo sustentable de recursos naturales.	96
 BIBLIOGRAFÍA	 99

PRESENTACIÓN

El estudio “Cotacachi: capitales comunitarios y propuestas de desarrollo local” nace de la iniciativa conjunta de algunas ONGs e Investigadores Sociales que están trabajando en el cantón apoyando el proceso de planeación participativa del desarrollo local en la micro - región. Este proceso se viene gestando desde años atrás con la activa participación de las organizaciones sociales más importantes, y en los últimos años se ha dinamizado con la actual administración municipal caracterizada por una voluntad política innovadora.

El punto de partida es la experiencia anterior de investigación colaborativa sobre recursos naturales y sustentabilidad en la zona de Nanegal en el Noroccidente de Pichincha, realizada con el aporte de investigadores norteamericanos de la Universidad Estatal de IOWA – Departamento de Sociología- y las ONGs y personas que han llevado adelante el presente estudio. Esta modalidad de trabajo interdisciplinario y colaborativa entre investigadores, ONGs y Universidades, ha demostrado la importancia de realizar este tipo de investigaciones que pudieran ser útiles en el momento de definir políticas, programas y estrategias en el campo público.

En el caso concreto de Cotacachi, este estudio pone de manifiesto la importancia de los recursos comunitarios como formas de capital para producir nuevas riquezas. A partir de este enfoque novedoso se trata de superar aquellas visiones que enfatizan el papel de los aspectos físicos, tangibles y cuantificables, dejando de lado aspectos menos tangibles que, en el caso de las comunidades indígenas, aparecen ligados a la cultura, al mundo de lo simbólico y, por último, a las potencialidades de la gente. En esta dirección se trata de analizar el papel que juegan los capitales comunitarios en el desarrollo local.

Este trabajo aspira a contribuir al proceso de planeación participativa local impulsado por sus actores más representativos del cantón. A ellos, justamente, va dirigido este esfuerzo con la esperanza de que pueda servir para la reflexión y toma de decisiones.

Finalmente se quiere dejar constancia de la disponibilidad demostrada por el Alcalde Auki Tituaña, la dirigencia de la UNORCAC y el equipo de trabajo del Proyecto de apoyo a la gestión local participativa (Terranueva, IEE, IBIS). El agradecimiento al valioso y decidido apoyo académico de los colegas investigadores Cornelia Flora y Jan Flora, profesores del Departamento de Sociología, de la Universidad Estatal de IOWA y al aporte financiero del Programa SANREM (Sustainable Agriculture and Natural Resource Management Collaborative Research Support Program) Programa de Apoyo a la Investigación Colaborativa sobre el Manejo de Recursos Naturales y Agricultura Sustentable.

INTRODUCCIÓN

Desde las décadas de los 60's y 70's, en el cantón de Cotacachi se asiste a un proceso de emergencia y consolidación de nuevos actores sociales cuyas propuestas e intereses están contribuyendo a cambiar la estructura tradicional de las relaciones de poder local.

En un principio fueron las comunidades indígenas y sus dirigentes las que prepararon el camino para una serie de transformaciones sociales y políticas dentro del cantón. En efecto, cuando en los años sesentas las comunidades indígenas, con el apoyo de la Federación Ecuatoriana de Indios, FEI, se negaron a pagar los diezmos a la Iglesia Católica, dieron un paso importante en el largo y difícil camino para superar la situación de retraso y discriminación por parte de los grupos blanco-mestizos. Desde ese entonces han sido significativos los logros, comenzando por la creación de una organización de segundo grado en los años setentas: la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi, UNORCAC, hasta la participación de sus representantes en los sucesivos concejos municipales.

La población de Intag —a través del Comité Zonal de Intag— es otro de los sectores sociales emergentes que, durante los últimos años, ha tratado de abrirse un espacio en la estructura de poder local al impulsar un conjunto de acciones para impedir el asentamiento de empresas mineras en la cordillera del Toisan. En la medida en que la defensa de los recursos naturales se ha convertido, al mismo tiempo, en una lucha por los derechos ciudadanos, este hecho ha constituido un hito importante para avanzar en la consolidación de las organizaciones sociales de la zona, como las juntas parroquiales y los grupos ecologistas.

Finalmente, en 1996, por primera vez en la historia del cantón, se elige a un alcalde indígena. El Municipio de Cotacachi, bajo la conducción del Econo-

mista Auki Tituaña, se ha convertido en una institución innovadora con capacidad para proponer alternativas de desarrollo local. A diferencia de la gestión de los municipios tradicionales, cuyo énfasis se ha centrado en el impulso de pequeñas obras dentro del perímetro urbano, reproduciendo viejas prácticas clientelares; la actual gestión municipal parte del reconocimiento de la planeación participativa como un instrumento para el desarrollo local. Adicionalmente, la gestión del actual alcalde se ha caracterizado por la institucionalización paulatina de iniciativas que posibiliten la ampliación y profundización de la democracia a nivel local. Estas iniciativas se han concretado en la organización de tres asambleas cantonales, hasta la fecha, con la participación de diversos representantes de los sectores sociales.

La consolidación de los actores referidos dentro del escenario local, ha sido el resultado de un largo proceso. En el caso de los indígenas, éste se inició con su participación –desde comienzos de siglo– en el sistema educativo formal y ha continuado su curso con la formación de líderes y el surgimiento de una “intelectualidad” indígena dada en centros educativos técnicos y superiores.

En el caso de la Municipalidad y el Comité Zonal de Intag, en cambio, se podría hablar de actores emergentes, en la medida en que su participación como tales, es decir como portadores de propuestas e iniciativas políticas y económicas a nivel local, datan de fechas recientes.

Tanto los actores sociales históricos, como los emergentes se han movido en un escenario social caracterizado por relaciones de explotación en lo económico y de exclusión en el plano político. En efecto, varias décadas de intervención de entidades de desarrollo contribuyeron muy poco a cambiar el panorama social y político de las áreas rurales, dejando casi intocado los problema del acceso a la tierra, la baja cobertura de servicios, la emigración y el analfabetismo en las zonas rurales; y, en el área urbana: los problemas de explotación de los pequeños artesanos y la discriminación social.

Dentro de este complejo panorama, si bien las organizaciones sociales indígenas y los grupos de la zona subtropical de Intag, así como las agrupaciones de mujeres y jóvenes, han logrado abrirse a espacios de los cuales estaban desterrados; hace falta consolidar las iniciativas y proyectos de desarrollo económico dentro del ámbito local. En este sentido, de cara hacia el futuro, uno de los desafíos tiene que ver con la utilización estratégica del “capital social” para consolidar y potenciar los recursos económicos disponibles.

En el estudio que se presenta a continuación se intenta discutir la relación entre los recursos comunitarios y las iniciativas locales, partiendo del supuesto de que las fortalezas organizativas pueden convertirse en puntales del desarrollo local desde la óptica de la sustentabilidad. Al mismo tiempo, se parte de la concepción teórica–metodológica de los “recursos comunitarios” como “formas de capital” que, estratégicamente movilizados, pueden producir nuevas riquezas. Desde esta perspectiva, en una comunidad se pueden identificar diversas formas de capital: financiero/manufacturado, humano, medio ambiental y social.

En el caso de Cotacachi se ha procedido a recopilar y sistematizar la información desde la óptica anterior con la finalidad de identificar un conjunto de políticas de desarrollo a nivel cantonal. Dichas políticas se presentan de manera separada con el propósito de iniciar un debate entre los distintos actores sociales del cantón. En este sentido, la búsqueda de las relaciones estratégicas entre los capitales y las políticas, es una tarea que queda pendiente para el proceso de concertación en el que están involucrados los diversos actores sociales del cantón.

En esta perspectiva, el presente documento pretende servir de insumo al proceso de concertación que se ha iniciado en el cantón. Esperamos que las líneas políticas que se presentan en la última sección de este documento sean complementadas y perfeccionadas, de manera de llegar a establecer estrategias y acciones más concretas que contribuyan al desarrollo del cantón.

I. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Desde una perspectiva teórica–metodológica general se asume que las formas de capital comunitario están interrelacionadas y surgen en un contexto histórico y social específico. Para el caso de Cotacachi, en este estudio se analizan las formas de capital comunitario con base en información secundaria y observaciones de campo.

La mayor parte de la información acerca de la situación económica y social del cantón Cotacachi, ha sido aportada por diagnósticos o estudios de base, que se enmarcan dentro de lo que se ha catalogado como “investigación aplicada”. Son contados los estudios realizados en la zona bajo una perspectiva académico–científica, es decir, aquellos que pretenden aportar conocimientos sobre la situación y tendencias del campesinado indígena.

De acuerdo con los aspectos de mayor interés desarrollados en los diagnósticos, un **primer grupo** de estudios está orientado a examinar la situación de salud de la población asentada en el cantón; esto es indígenas y mestizos. El primero de ellos, realizado por la organización Médicos Sin Fronteras “Diagnóstico Situacional Proyecto Jambi Mascaric, 1996” se centra básicamente en las condiciones de salud de la población y en la identificación de los servicios y programas de salud existentes al momento de la reali-

Las formas de capital comunitario están interrelacionadas y surgen en un contexto histórico y social específico

zación del estudio. El segundo, “Diagnóstico de base del cantón Cotacachi, Comité Intersectorial de Salud, 1998” se ocupa de aspectos similares, poniendo énfasis en la necesidad de definir políticas de salud para la población indígena y mestiza a nivel cantonal.

En ambos diagnósticos, la técnica de investigación privilegiada ha sido la encuesta a partir de una muestra que utiliza como marco el censo de población de 1990. A esta técnica se han sumado entrevistas y observaciones de campo.

Las limitaciones de dicha información provienen de las dificultades de abarcar la totalidad de las comunidades y de los inconvenientes para recabarla de los grupos que sólo hablan el quichua. Esta debilidad, que si bien puede ser superada con la utilización de encuestadores quichua-hablantes, se presenta a la hora de caracterizar las enfermedades conocidas como tradicionales.

Un **segundo grupo** de estudios tienen como orientación general la identificación de los principales problemas sociales del cantón con el propósito de definir políticas o líneas de acción. Dentro de ellos se encuentran: el “Pre-diagnóstico y Estrategia de Desarrollo de Cotacachi”, realizado por el Centro Andino de Acción Popular en 1991, el “Plan de desarrollo del cantón Cotacachi. Un proceso participativo” de 1997 y el documento de síntesis del “Taller de autodiagnóstico y capacitación realizado con las Uniones pertenecientes a FENOC-I” de 1996.

Los dos últimos documentos han sido realizados a partir de metodologías participativas con la intervención de las comunidades y organizaciones de segundo grado. Los objetivos de estos trabajos casi siempre han estado encaminados a identificar y priorizar los principales problemas por los que atraviesan las comunidades desde el punto de vista económico y social.

La restricción de estos trabajos, especialmente de los resultados de los autodiagnósticos, con miras a la elaboración del Plan de Desarrollo del cantón Co-

tacachi, es la tendencia casi exclusiva a presentar un listado de problemas, en algunos casos inconexos y sin un análisis que aporte información sobre el contexto económico y social, en que se definen las necesidades.

Sin embargo, una de las fortalezas de estos documentos tiene que ver con el grado de participación de las comunidades y sus representantes, en este caso, los cabildos comunales, en los eventos donde se recopiló la información. En otras palabras, los documentos reflejan fielmente las inquietudes y las demandas (priorizadas y ordenadas) de la población.

Un **tercer bloque** de documentos, de carácter académico—científico, tiene como propósito determinar los cambios en las unidades domésticas familiares. Las investigaciones más relevantes corresponden a Luciano Martínez y abordan temas relacionados con las estrategias de vida de las familias y comunidades indígenas, migración y mercado de trabajo. Se registra también el trabajo sobre “Participación Política Indígena y Cambios en el Poder Local” (1997) de Hernán Ibarra, que analiza los cambios en el poder político local, a partir de una caracterización histórica, y que tiene como finalidad aportar líneas de acción dentro de la política municipal.

En lo referente a la cuestión del medio ambiente existen, por los menos, dos trabajos que deben ser tomados en cuenta. El primero de ellos, de Elizabeth Bravo de Acción Ecológica realizado en 1991, es un componente del prediagnóstico del cantón Cotacachi de responsabilidad del CAAP. En este trabajo se describen los ecosistemas presentes en el cantón Cotacachi: suelos, agua, vegetación natural y vida silvestre. El documento se caracteriza por el manejo y procesamiento de gran cantidad de información técnica que incluye una serie de estudios de laboratorio. El diagnóstico además cuenta con recomendaciones para la implementación de políticas de manejo de recursos naturales. Su principal límite, para los fines del presente trabajo, es que la voz local desaparece o queda subsumida a la voz técnica ambientalista.

El segundo trabajo es una tesis de maestría de Kimberly Ann Winter (“Cultural and natural resource management in the buffer zone of the Cotacachi–Cayapas Ecological Reserve”, Ecuador, 1997), un esfuerzo académico que pretende demostrar la estrecha relación existente entre cultura y manejo de recursos naturales. Gracias a un intenso trabajo de investigación de campo, la tesis recoge e interpreta las voces locales y realiza recomendaciones para la implementación de políticas en las áreas protegidas en general y particularmente en la Reserva Ecológica Cotacachi–Cayapas. Es interesante el aporte de Winter al llamar la atención sobre las diferencias en los discursos y prioridades de los diversos actores locales con relación al manejo de recursos naturales. De ahí que no se pueda hablar de la voz local, sino más bien de las distintas voces, muchas veces contradictorias de los actores, particularmente las diferencias de percepciones y valores entre los dirigentes y la población indígena.

II. CONTEXTO DEL CANTÓN COTACACHI

Ubicación¹

Cotacachi nace durante los primeros años de la conquista española, como una escisión del cantón Otavalo. Su reconocimiento con estatus de cantón tiene lugar en 1861. Cubre el 21% de la provincia de Imbabura y está ubicado en el sur occidente de la misma, aproximadamente a 60 Km al norte de la línea equinoccial. Su extensión es de 1959 Km². Sus límites son: al Norte, el cantón Urcuquí y la Provincia de Esmeraldas; al Sur, el cantón Otavalo y la Provincia de Pichincha, al Este, el cantón Antonio Ante y al Oeste, las Provincias de Esmeraldas y Pichincha (Cfr., Winter, 1997; CAAP, 1991).

Su topografía es variada, con altitudes que van desde los 200 m.s.n.m. hasta los 4.939 m.s.n.m. Sus características topográficas y climáticas permiten diferenciar claramente dos zonas: la andina y la sub-tropical. La primera, ubicada en las faldas orientales del Volcán Cotacachi, con temperaturas que oscilan entre 15 y 20 grados centígrados. La zona sub-tropical, conocida como Intag, se extiende desde las estribaciones occidentales de la Cordillera de Los Andes hasta el límite con las Provincias de Esmeraldas y Pichincha; en esta zona se registran temperaturas entre 25 y 35 grados centígrados.

Población

El cantón tiene una importante riqueza cultural con la presencia de diversos grupos étnicos: indígenas, mestizos y negros. Según el Censo de Población y

1 Cfr., CAAP, 1991.

El cantón tiene una importante riqueza cultural con la presencia de diversos grupos étnicos: indígenas, mestizos y negros

Vivienda de 1990, la población del cantón era de 33.271 habitantes. Según proyecciones del INEC se estimó para 1997 un total de 35.784. En 1990, las tendencias de distribución espacial mantenían la proporción distributiva de un 18% en la zona urbana, y un 82% en la zona rural. Los habitantes de la zona de Intag representaban el 39.3% de la población total del cantón.

En cuanto a la distribución de la población por grupos de edad, según los datos del CEPAR (1998), el mayor porcentaje corresponde al grupo de 15 a 49 años (42.5%), mientras que la distribución de la población por sexo da cuenta de que el 48.8% de la población son mujeres y el 51.2% son hombres. La proporción de hombres y mujeres varía en los distintos grupos de edad, siendo claramente mayor el porcentaje de mujeres en la población mayor de 50 años.

La zona andina se caracteriza por albergar asentamientos históricos de comunidades con población indígena. Mientras en la zona sub-tropical la población data de comienzos de siglo con asentamientos de colonización reciente.

Actividades económicas

La principal actividad económica está relacionada con la producción agropecuaria y representa al 65% de la PEA, concentrada en el área rural.

La producción de las comunidades andinas está orientada básicamente al autoconsumo familiar, pues el tamaño promedio de las unidades de producción agropecuaria se ubican en la media hectárea. Predomina la producción del maíz, aunque existe una variedad de asociaciones de cultivos que comprenden fréjol,

hortalizas y tubérculos. En la zona subtropical predominan los cultivos de caña, maíz duro y fréjol, destinados a la venta especialmente en los mercados de Otavalo e Ibarra.

Sigue en importancia económica la producción manufacturera y artesanal, actividad netamente urbana que gira alrededor de la elaboración de textiles y de productos de cuero; mientras el sector artesanal de cabuya ha perdido importancia ante la dificultad de competir con los productos sintéticos.

En tercer lugar se encuentra la actividad turística, que registra alrededor de 70.000 visitantes al año (Cfr., CAAP, 1991). En la última década se ha venido desarrollando también actividades agroindustriales destinadas al mercado externo, como son el cultivo de flores, frutas y espárragos.²

El mercado local no es importante ya que es exclusivamente de consumo de bienes finales, sin una integración entre la zona andina y la subtropical, principalmente porque no existen vías de comunicación adecuadas ni infraestructura de mercadeo. La comercialización se realiza a través de intermediarios de fuera del cantón o en los mercados de Otavalo e Ibarra.

Organización social

En el cantón se ha desarrollado y consolidado fundamentalmente la organización comunitaria tradicional del pueblo indígena de la zona andina, que en 1977 avanza hacia la constitución de una Federación de segundo grado (Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi –UNORCAC–), la que a su vez hace parte de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN).

2 Actualmente en el cantón Cotacachi hay 6 empresas floricultoras: Florecot, San Nicolás, San Francisco, Santa Barbara (parroquia El Sagrario), San Martín y Flor Azama (parroquia Quiroga). De estas empresas solo San Nicolás combina el cultivo de flores, frutas y espárragos. (Cfr., Ilustre Municipio de Cotacachi, 1997).

En el sector urbano los niveles de asociación tienen características distintas. Reflejan sobre todo la articulación de la población mestiza concentrada en la cabecera cantonal agregada en gremios, asociaciones artesanales y de comercio, que datan incluso de inicios de siglo, como es el caso de la Sociedad de Artesanos de Cotacachi (1911) y la Cámara de Comercio (1922) que agrupaba a los comerciantes del cuero de la calle 10 de Agosto. Pese a la temprana iniciativa de organización, el sector urbano no llega a consolidar un nivel asociativo más amplio y permanente, pues las dos asociaciones mencionadas fueron creadas como instancias que cumplían una función corporativa de representación de un sector específico, con intereses puntuales.

En la zona sub-tropical, por la dispersión geográfica del asentamiento poblacional, la organización es aún incipiente, no obstante la voluntad e interés de sus pobladores de fortalecer el recientemente constituido Comité de Desarrollo Zonal de Intag.

Proceso de participación y gestión política

El sector indígena, representado por la UNORCAC, se ha expresado como la más fuerte organización social del cantón y ha incursionado en la política local y nacional desde su constitución. A partir de 1979, en forma ininterrumpida, ha logrado ubicar a sus dirigentes como concejales en el gobierno local, para finalmente en el año 96, en alianza con la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE), alcanzar a posicionar como alcalde a un representante indígena.

En los últimos años, justamente a partir de la elección de una autoridad indígena, se ha iniciado un proceso de gestión política innovadora que promueve la participación y la concertación de los sectores organizados y de nuevos actores, en lo que se ha dado en llamar “iniciativas locales”. En este proceso de desarrollo local interviene la UNORCAC, las organizaciones urbanas y de la zona sub-tropical y la propia Municipalidad como un “actor local” con capacidad propositiva. Se ha involucrado además un conjunto de organizaciones no gubernamentales interesadas en apuntalar el proceso de participación.

III. MARCO REFERENCIAL

Para efectos del presente estudio se ha tomado como marco de referencia el debate actual en torno al Desarrollo Local y sus implicaciones con un modelo de Desarrollo Sustentable. En este acápite se incorporan algunas reflexiones que dan cuenta de esta interrelación.

En el espacio específico de Cotacachi, la proyección de desarrollo local sustentable hace justamente relación a una dimensión múltiple y articulada que tiene que ver con participación ciudadana, representación, identidad, organización, política y democracia. En este sentido se coincide con las corrientes que plantean que:

... los espacios locales, microrregionales, municipales y sectoriales son las unidades privilegiadas para intencionar políticas de desarrollo sustentable que a su vez reedituen en el fortalecimiento de relaciones democráticas a través del ejercicio pleno de la participación y de los derechos ciudadanos (RIAD, 1994: 12).

Desarrollo Local

En términos generales las corrientes que enfatizan los determinantes estructurales sobre lo “local” plantean que en éste se manifiestan ciertas características de lo “global”, es decir, las políticas económicas planteadas por los Estados y, desde una perspectiva más amplia, los intereses del capital a escala planetaria.

En el caso ecuatoriano esta manera de concebir el desarrollo de lo “local” está muy anclada a las políticas económicas y sociales que se han ensayado en los

últimos años, particularmente desde los inicios de la década de los 80's. Desde este enfoque, los procesos socioeconómicos locales no serían, sino, meros reflejos de lo que acontece en los niveles nacional e internacional.

Los aspectos donde se objetivarían estas relaciones tienen que ver con las políticas de ajuste estructural, la crisis de las finanzas públicas y la necesidad de una reforma del Estado.

En la práctica, tanto las medidas de ajuste estructural y estabilización económica, como las propuestas de reforma del Estado se produjeron en condiciones de crisis del "Estado Benefactor". En este contexto, en la agenda del desarrollo, fueron ganando terreno las propuestas orientadas a enfrentar dos problemas básicos: por un lado, el incremento de los niveles de pobreza urbana y rural, y por otro, la crisis institucional y financiera del Estado. De acuerdo con las corrientes que destacan los "determinantes estructurales sobre lo local", los procesos de desarrollo local deben entenderse sin dejar de lado estos dos puntos de referencia.

Las críticas a la forma de concebir el desarrollo local como el efecto de la lógica del capital a escala nacional y supranacional, son varias. Las más contundentes señalan que el proceso o el lugar del desarrollo local en una sociedad determinada, no necesariamente depende de la definición de las características del modelo de acumulación. Pensar que esto es así, significaría que aquél representa un todo coherente, en donde las mismas causas producirían siempre los mismos efectos (Cfr., Arocena, 1995).

Desvirtuando la idea de que un componente cualquiera del modelo (en este caso del modelo de acumulación capitalista) actuaría en cualquier sociedad concreta, de una manera constante, se plantea que los procesos de desarrollo local pueden adquirir cierta autonomía relativa. En este sentido, "no sería posible entonces elaborar leyes explicativas de valor general ni reconocer ciertas regularidades estructurales" (Ibíd.: 32).

Las tesis a favor del desarrollo local –y que constituyen alternativas a la posición que enfatiza las determinaciones estructurales del sistema capitalista–, se sintetizan en las siguientes proposiciones:

- a) Por un lado, una sociedad local es una expresión singular y única pero, por otro lado, toda sociedad se inscribe en una realidad estructural cuyas lógicas de funcionamiento están presentes en cada sistema social concreto.
- b) Lo “local” nos plantea el desafío de mantener una apertura total a lo particular y una capacidad de análisis de las formas de inscripción de lo universal en lo particular. Es posible estudiar un proceso de acumulación local en tanto realidad enteramente singular, pero inscribiendo en ella ciertas regularidades estructurales.

Asumiendo que en el marco de las sociedades locales existe un amplio margen para emprender acciones a favor del desarrollo social y económico, Arocena (Ibíd.) pasa a definir el significado de “iniciativa local”. Esta última, para ser efectivamente una iniciativa local debería tener la capacidad de “producir efectos de desarrollo local”. En tal sentido, “no es una acción aislada llevada adelante por un individuo o un grupo. Se trata más bien, de iniciativas generadas y procesadas dentro de un sistema de negociación permanente entre los diversos actores que forman una sociedad local”. Asociado al concepto de iniciativa local, es necesario precisar el significado de “actor local”. Dentro de la sociedad local existe una multiplicidad de actores. Estos pueden ser individuos, grupos o instituciones cuyos límites de acción coinciden con los límites de la sociedad local.

Arocena (Ibíd.) señala que dentro de la definición de actor local se incluye

a todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Es fundamental en esta definición el acento puesto en “ca-

pitalizar mejor”. En efecto, se trata de buscar un mejor aprovechamiento de los recursos, pero destacando la calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales (Ibíd.: 26).

Las iniciativas generadas dentro de una sociedad local necesitan de procesos de planificación. Dado que a menudo dichos procesos no existen o no se han dado por diversas razones (entre otras por el predominio de las formas de planificación centralizadas), es necesario crear un marco institucional. Este sería el caso de Cotacachi, en donde las formas de planificación local han echado mano de diversos mecanismos, por ejemplo, la participación de la ciudadanía; o bien, de la creación de formas institucionales que canalicen los intereses de los ciudadanos: la Asamblea Cantonal y las mesas de concertación.

La participación ciudadana hace referencia a la representación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones que afectan directamente las condiciones socio-económicas de la población. Comporta una política de redistribución de recursos y fortalecimiento de economías locales y pasa por el reconocimiento del rol protagónico de las sociedades en la definición de sus prioridades

La participación ciudadana hace referencia a la representación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones que afectan directamente las condiciones socio-económicas de la población

des de desarrollo, de control sobre la administración y gestión de los recursos públicos y de participación directa en la ejecución de las acciones planificadas.

En términos políticos la democracia, la más amplia y efectiva participación del tejido social, será la medida más efectiva para al-

canzar un desarrollo sustentable y la construcción de una identidad ciudadana. Identidad que implica niveles y formas en que el individuo se apropia de un rol protagónico que le faculta para ser garante y controlador de procesos que le atañen directamente como individuo y como ser público.

Sustentabilidad: una dimensión del desarrollo

En las últimas décadas los foros internacionales, regionales y locales, tanto en el nivel político, académico como social, han privilegiado los discursos de políticas públicas desde y a partir del enfoque de sustentabilidad del desarrollo, considerando las condiciones presentes del fin de milenio.

La sustentabilidad se evidencia como un elemento constitutivo del desarrollo, en tal sentido hace parte también de un debate abierto en el cual no existen voces unívocas sino concepciones y posiciones diversas, como diversos pueden ser los intereses a los que representan.

La Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas declaraba oficialmente en el año 1987 que “el desarrollo sustentable satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (González Loera, 1995: 3).

Desde entonces se ha extendido el uso del término de sustentabilidad, con diversas acepciones. Sin embargo su concepción teórica y sus alcances políticos están aún en construcción, así las disputas por apropiarse del concepto prevalecen en el terreno de las políticas públicas (Cfr., *Ibíd.*).

Varias corrientes de pensamiento han vinculado la sustentabilidad casi exclusivamente al tema ambiental, debido al fuerte deterioro de los recursos naturales registrado en los países desarrollados y en vías de desarrollo.

En esta perspectiva se han manifestado dos conceptos contrapuestos de sustentabilidad y recursos. Uno, con énfasis en los elementos de la naturaleza, que plantea volver a reconocer que ésta es el soporte de nuestras vidas y de nuestra subsistencia, es decir, la fuente primaria del sustento, lo cual supone mantener la integralidad de sus procesos, ciclos y ritmos.

El otro que alude fundamentalmente al mercado y que implica mantener el abastecimiento de materias primas para la producción industrial, basándose

La construcción de una propuesta de desarrollo sustentable supone plantear un nuevo tipo de relación con el mercado

en una definición convencional de conservación, que pretende minimizar los impactos de un modelo de crecimiento económico intensivo y extractivo. Los aspectos ambientales sólo aparecen cuando la capacidad asimilativa del medio ambiente es sobrepasada y se requieren tomar medidas urgentes e inmediatas de remediación con efectos a corto plazo, incapaces de transformar la lógica depredadora del mercado.

De manera general, bajo esta óptica, hasta el modelo neoliberal que supone el lucro y la ganancia como factor clave, podría manejar conceptos ambientalistas incorporando los bienes patrimoniales de todos, como es la naturaleza, al mercado que representa en esencia una lógica individualista y privada.

En contrapunto han surgido voces que, reconociendo al mercado como una realidad, consideran que la dimensión de sustentabilidad no puede negar tal existencia y que, por el contrario, al interior de esta dinámica se tendrán en consideración las condiciones de producción, oferta y demanda de la población y de los pequeños productores campesinos, sujetos del desarrollo a nivel rural.

La construcción de una propuesta de desarrollo sustentable supone plantear un nuevo tipo de relación con el mercado de tal forma que las determinaciones internas y externas de éste atiendan a una lógica productiva que, siendo respetuosa de los ciclos naturales, apunte a satisfacer las necesidades humanas básicas.

Una visión polivalente del desarrollo reconoce que en el concepto de sustentabilidad está presente un conjunto de valores éticos, culturales, de salud ambiental, calidad de vida y de vigencia del capital social, que podría formularse en cuatro directrices básicas: armonía ecológica, eficiencia económica, autosuficiencia local y justicia social.

El desarrollo sustentable se construirá entonces a través de un proceso de cambio gradual y dinámico en la calidad de vida de las comunidades, considerando como eje y sujeto fundamental el ser humano.

Este modelo alternativo de desarrollo implica una creciente articulación entre una nueva institucionalidad que recupere el papel responsable de los Estados y los Gobiernos y una solidificación del tejido social centrado en organizaciones civiles capaces de orientar los procesos, controlar y fiscalizar el patrimonio público y de levantar sistemas de representación política eficaces y funcionales a los intereses de los sectores mayoritarios de la población, basados en el respeto a la diversidad histórica y cultural de los pueblos.

El desarrollo sustentable se construirá entonces a través de un proceso de cambio gradual y dinámico en la calidad de vida de las comunidades, considerando como eje y sujeto fundamental el ser humano

El desarrollo sustentable conlleva, como elemento fundamental, la equidad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres de diversas generaciones y clases. Presupone la participación de la población con “poder” para decidir e influir en la definición de políticas. (Cfr., Conferencia Internacional de MERGE – Manejo de Ecosistemas y Recursos con énfasis en género, FLACSO, 1996).

La formulación de una agenda de desarrollo sostenible en este sentido debería tomar en cuenta:

- ◆ La atención prioritaria al ser humano, a través de la oportunidad de acceso a la salud, educación, seguridad y equidad social, incluyendo el respeto de los derechos fundamentales de las personas y la dignificación de la vida;
- ◆ el desarrollo de la producción y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales;
- ◆ la profundización de las relaciones democráticas del conjunto de la sociedad; y,
- ◆ la participación de las organizaciones sociales como actores del desarrollo social.

Uno de los elementos centrales de la definición de sustentabilidad, desde este ángulo, tiene que ver con la vigencia del Estado y su responsabilidad en las políticas sociales, así como la participación de los individuos y el conjunto de la sociedad civil como expresión de ciudadanía con poder y capacidad de decisión. La sustentabilidad y el desarrollo local son parte de una misma realidad.

Reconociendo que los temas que aluden a la sustentabilidad y al desarrollo local están en un proceso permanente de debate, conviene cerrar este capítulo de reflexión con algunas interrogantes al respecto.

Concretamente para el caso de Cotacachi, sobrevienen cuestionamientos acerca de lo que puede suceder con las propuestas de desarrollo local que se plantean desde los pobladores, del área subtropical por ejemplo, cuando el Estado central decide unilateralmente, sin contar con el criterio del gobierno municipal y menos aún de la población, intervenir en la minería. ¿Qué sentido tienen aquí las iniciativas locales? ¿Pueden contraponerse a la lógica del capital cuyos intereses van más allá de lo local? En la medida en que la dinámica económica local va supeditándose a intereses externos, ¿qué posibilidades existen de impulsar un proceso de desarrollo sustentable?

Sustentabilidad Comunitaria y formas de capital

Entendida la sustentabilidad como la base de un desarrollo de organización social que alude a la equidad social, bienestar económico, respeto cultural y participación política, es necesario referirse a la relación de ésta con los diferentes recursos que disponen las comunidades para alcanzar tal desarrollo.

¿De qué manera se pueden movilizar las distintas formas del capital comunitario con miras a lograr la sustentabilidad? Esta interrogante parte del supuesto de que las distintas formas del capital comunitario, especialmente el capital social, pueden potenciar las iniciativas de desarrollo local dentro de la óptica de la sustentabilidad.

Pero, ¿qué es y cómo se entiende la dimensión de capital comunitario? En los acápites siguientes se recogen los principales aportes conceptuales desarrollados alrededor de este tema, los mismos que servirán de base para una lectura crítica de lo que ocurre en el cantón Cotacachi.

En las últimas décadas los científicos sociales abordan el significado de “**recursos comunitarios**” como **formas de capital** de una comunidad “para producir nuevas riquezas”. De esta forma se comprende así a los recursos, no sólo co-

mo los aspectos físicos, tangibles y cuantificables, sino también aquéllos que hacen referencia a aspectos menos tangibles pero igualmente necesarios para alcanzar el bienestar común y el desarrollo en una dimensión que parte del pasado, se ubica en el presente y se proyecta hacia el futuro.

Estas corrientes han innovado los clásicos conceptos de capital entendido como algo material y monetario. Hoy se habla de capital como una acepción más extensa y comprende elementos de orden social, cultural, identidad, confianza y capacidad de gestión para generar cambios positivos en favor del bien común. Es decir, se alude a factores intangibles, casi subjetivos, como podrían ser las conductas, los valores éticos, las actitudes y el sentido de pertenencia.

Desde esta perspectiva en una comunidad se pueden identificar diversas formas de capital: financiero/ manufacturado, humano, medio ambiental y social (Cfr., Flora y Flora, 1996).

El **capital financiero/manufacturado** está representado por activos financieros tales como: acciones, bonos, créditos y dinero para la inversión; infraes-

tructura física: sistemas de agua potable, alcantarillado, caminos, escuelas y por los componentes utilizados en el proceso productivo: maquinarias, equipos, insumos, semillas.

Se habla de capital como una acepción que comprende elementos de orden social, cultural, identidad, confianza y capacidad de gestión para generar cambios positivos en favor del bien común

El **capital humano** está constituido por los conocimientos, habilidades y destrezas de las personas; su espíritu crítico; autocrítica y

reflexión; su identidad, conciencia y aptitudes; su capacidad de liderazgo y la calidad de vida que poseen (salud, educación). En este sentido el capital humano incluye a todas las personas: hombres y mujeres de distintas generaciones, clase, etnia y cultura. Se reconoce así la diversidad de los conglomerados que pueblan una localidad. Esta di-

mensión permite, por tanto, reconocer los conocimientos, prácticas y costumbres propias de los diversos grupos, en una verdadera relación de interacción e interculturalidad. El capital humano, en general, se mide entonces no sólo por el grado de escolarización sino por el conocimiento local, la experiencia y la capacidad de adaptación para resolver problemas³.

El capital humano se mide no sólo por el grado de escolarización sino por el conocimiento local, la experiencia y la capacidad de adaptación para resolver problemas

El **capital ambiental** comprende los recursos naturales que posee una comunidad: tierra, suelos, agua, biodiversidad, bosques, paisaje natural. Cuando estos “bienes” o recursos son aprovechados para fomentar el ecoturismo de una zona, por ejemplo, pueden ser considerados como capital en tanto genera nuevos recursos. Al contrario, no constituyen capital si éstos son consumidos sin posibilidades de reposición o reinversión.

3 Para Flora y Flora, el capital humano “incluye la habilidad individual, la capacitación, la salud humana, y el liderazgo. Está radicado en los seres humanos y es móvil, pero no tan móvil como el capital financiero” (Flora, Flora, 1996).

Uno de los recursos comunitarios importantes es el **Capital Social**, definido por Robert Putnam como “los elementos de organización social, por ejemplo: redes, normas, confianza mutua que facilitan la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo”. Un incremento en el capital social fortalecerá la capacidad de la comunidad para la acción colectiva y viceversa (Putnam, 1994)⁴.

El capital social a la vez también está configurado en diversas direcciones. Fundamentalmente se reconoce que éste puede ser horizontal o jerárquico, e inclusive ausente, pues podrían registrarse casos de comunidades en las que no esté presente (Cfr., Flora y Flora, 1996).

El **capital social jerárquico** ocurre en las comunidades en donde el poder claramente concentrado y la falta de igualdad económica se consolidan en distinciones sociales marcadas. Estas relaciones verticales (patrón–cliente) crean dependencia, generan desconfianza y ponen empeño en evitar la formación de redes horizontales. Puede ser calificado como cerrado, inequitativo y diferenciador, constituyendo así el espacio para la exclusión de la diversidades como las de género y etnia. Este tipo de capital social prevalece en aquellas comunidades que combinan la riqueza (de los pocos) y la pobreza (de la mayoría).

4 Putnam sugiere que el factor crítico para explicar las diferencias regionales en la efectividad del gobierno y la acción económica está dado por las diferencias en las estructuras sociales y en las redes. En las áreas donde las estructuras sociales son más verticales y están basadas en relaciones autoritarias y los niveles de confianza son bajos, la capacidad ciudadana para la acción colectiva también es baja y el acceso y control sobre el estado y el mercado son débiles. Inversamente, en aquellas áreas de alto capital social (relaciones horizontales basadas en la confianza y los valores compartidos) los niveles de participación en las organizaciones sociales son mucho más altos, existe mayor relación entre el estado, el mercado y la sociedad civil. De este modo, Putnam reinterpreta el concepto de capital social. Antes que ser una formulación vinculada a la teoría de micro escala de la acción humana, el capital social se transforma en un concepto ligado a la teoría del desarrollo liberal democrático, refiriéndose a aquellas características de la estructura social y de la organización de la sociedad civil que hacen al estado y a la economía más responsables y eficientes (Cfr., Bebbington, Anthony y Perreault, Thomas, 1998: 5).

La ausencia de capital social se caracteriza por el aislamiento extremo de los pobladores entre sí. En estas comunidades existe un bajo nivel de confianza mutua y, como resultado, poca interacción. Tales comunidades suelen tener una población poco estable, muchas tienen un nivel alto de conflicto que se evidencia en las calles de las comunidades pobres.

El capital social horizontal, en cambio, se distingue por ser abierto, equitativo, democrático y creador de procesos comunitarios sustentables. Implica formas igualitarias de reciprocidad. Generalmente no constituye una estructura plana o la distribución igual de la riqueza, la educación y los talentos, sin embargo los recursos se distribuyen en forma amplia. Cada miembro dentro de la comunidad tiene la obligación de ofrecer (se disfruta de *status* y se siente placer al hacerlo) y también el derecho de recibir. Toda persona dentro de la comunidad se considera capaz de dar a otro miembro algo de valor. Las contribuciones a los proyectos colectivos, desde las mingas y los juegos de fútbol intercomunales, hasta las fiestas navideñas de la escuela, se definen en términos de un “regalo” a la comunidad entera. Las normas de reciprocidad se fortalecen sin esperar que medie una retribución individual del contribuyente, sino que ésta vaya a la comunidad.

La existencia de capital social horizontal no quiere decir que comunidades de esta naturaleza no experimenten controversia sino que dichos problemas se resuelven de una manera que no desemboca en el odio perdurable, ni en la toma de posiciones rígidas, inflexibles y permanentemente contrapuestas.

Otro elemento del capital social horizontal es la diversidad. Se asume que el flujo de información que no centraliza o privilegia ninguna fuente en particular ayuda a que una comunidad tome decisiones más apropiadas y que éstas sean mejor aceptadas. Esto quiere decir que se aceptan diversos tipos de información propiciados por individuos y grupos con valores diferentes y que se sitúan en distintas categorías socioeconómicas.

Interacciones entre diversas formas de capital y sustentabilidad

La sustentabilidad de una comunidad es posible si se alcanzan puntos de equilibrio entre las diversas formas de capital dada la interacción que se establece entre ellos. El énfasis concentrado en promover o invertir en un solo recurso puede provocar la desestabilización del conjunto al no tomar en cuenta los impactos colaterales.

En este sentido se afirma que:

Cada forma de capital puede incrementar la productividad de las otras formas. Un incremento en el capital social puede generar una importante disminución en los costos de transacción, haciendo más eficiente el uso de otros recursos. Un énfasis exagerado en el valor de una sola forma de capital puede disminuir los niveles de las otras formas. Por ejemplo, un énfasis desmedido en la producción de capital financiero y manufacturado, sin tomar en cuenta la contaminación resultante, puede reducir el valor del capital humano debido a los impactos negativos en la salud, o del capital medioambiental a través del deterioro de la calidad de los suelos y agua, o del capital social al no tomar en cuenta las redes locales y reemplazarlas con una estructura burocrática que funcione de arriba hacia abajo. (Flora y Flora, 1996: 6)

En el caso de Cotacachi, por ejemplo, la creciente inversión en la agroindustria floricultora empieza a provocar, más allá de los posibles beneficios en la generación de empleo local, graves desequilibrios relacionados al uso de los recursos tierra y agua, que de por sí son escasos para la mayoría de la población urbana y rural, además de afectar la calidad del ambiente (contaminación de suelo y agua) y la salud de las comunidades.

La tendencia a privilegiar el desarrollo económico del cantón en la promoción de una industria rural destinada a la exportación tendería a limitar la provisión de recursos para el mercado interno, poniendo en riesgo a mediano y lar-

go plazo la seguridad alimentaria básicamente provista por la agricultura de los pequeños productores.

Desde la óptica de la sostenibilidad, entendida como el fortalecimiento armónico de las distintas formas de capital, la industria floricultora, concentrada sólo en el incremento del capital financiero, en desmedro del capital ambiental, estaría contribuyendo a un desarrollo desequilibrado de la micro región. En este sentido, es importante señalar que la industria floricultora no sólo aprovecha de la provisión de recursos “baratos” como el agua, sino que además no tributa directamente en la localidad. Los impuestos que por ley deberían ser declarados e ingresados en las arcas municipales no retornan para ser reinvertidos en la generación de nuevos recursos.

Como ejemplo distinto, la intensificación del capital social a través de la reactivación de las relaciones de reciprocidad y las redes existentes en las comunidades andinas (de mujeres, jóvenes, clubes deportivos, culturales, asociaciones agrícolas y artesanales) podría influir en la creación de alternativas y en la dinamización de la economía local, vía proyectos productivos de redes familiares y/o comunales que contribuyan a la generación de empleo en la micro región.

El capital social constituye uno de los ejes de mayor potencialidad para el desarrollo sustentable. De ahí la importancia de identificar sus niveles y tendencias. Para Flora y Flora los elementos susceptibles de observar, e incluso inventariar, que contribuyen al desarrollo del capital social horizontal serían: la diversidad simbólica, la movilización de recursos y la identificación de la diversidad de redes existentes.

La diversidad simbólica hace relación a los significados que ellos denotan para los miembros de la comunidad:

En comunidades donde existe la diversidad simbólica los miembros pueden discutir sin que se pierda el respeto, es decir, se acepta la controversia. Al acep-

tar la validez de diferencias de opinión se identifican los problemas que existen y se discuten las posibles soluciones. (Ibíd: 7)

Para el caso de Cotacachi este aspecto está relacionado con la importancia de reconocer el espacio cantonal como un escenario con diversidad étnica, por tanto, con valores, conceptos y prácticas diferentes, entre mestizos, indígenas y negros, urbanos y rurales. Ello conduce a pensar en la imperiosa necesidad de promover acciones políticas tendientes a fomentar la interculturalidad, la tolerancia y el respeto de tales diferencias.

La movilización de recursos es un elemento vital de la infraestructura comunitaria. Se entienden por recursos tanto los aspectos económicos como los conocimientos locales y los aspectos humanos. En una sociedad matizada por las diferencias la movilización de recursos demandaría la contribución de todos sus miembros. En Cotacachi la fortaleza de la identidad y la organización comunitaria indígena podría constituir una gran fuente de movilización de recursos, debido a sus conocimientos y niveles de organización.

Las redes finalmente, son parte fundamental del desarrollo de una localidad. Su característica central hace alusión constantemente a la diversidad, lo cual implica tener en cuenta los grupos comunitarios de jóvenes y mujeres, por ejemplo, en distintos niveles tanto económicos como sociales.

La interacción múltiple de los capitales sobre una base de cooperación para el beneficio mutuo y general, basado en la concertación de intereses de los diferentes actores, parecería ser el camino más seguro para potencializar los recursos locales en beneficio de un desarrollo armónico y equitativo, por tanto, sustentable.

IV. LAS FORMAS DE CAPITAL EN COTACACHI

EL CAPITAL HUMANO

Educación

Un breve examen de las cifras censales en lo referente a educación demuestra que el cantón confronta graves deficiencias. En efecto, de acuerdo al Censo de 1990, alrededor del 31,6% de la población cantonal de 15 años y más es analfabeta. Esta tasa de analfabetismo es superior a la provincial (18.4%) y a la nacional (11.7%).

En las áreas rurales, de acuerdo con la misma fuente, el analfabetismo se sitúa en el 35.1%. De este total, el 57.3% corresponde a las mujeres y el porcentaje restante (42.7%) a los hombres. El analfabetismo de las mujeres de las áreas rurales se concentra, en mayor medida, en los grupos de edad comprendidos entre 35 - 49 y 65 años y más.

La situación de retraso en el ámbito educativo también se refleja en el nivel de instrucción alcanzado por la población cantonal de 6 años y más. En este caso el aspecto que llama la atención, tanto en el nivel urbano como rural, son los significativos porcentajes de población que apenas han aprobado entre 0 - 3 y 4 - 6 años del nivel primario. En las áreas rurales alrededor del 60.2% de la población se encuentra dentro de estas categorías. En tanto que apenas el 2.4% de la población ha aprobado entre 4 y 6 años de la secundaria y tan sólo un 0.3% ha aprobado 4 y más años del nivel superior. En términos comparativos, los niveles de instrucción de los hombres rurales son ligeramente superiores a los de las mujeres.

Si se comparan las cifras anteriores con las obtenidas por un estudio de CEPAR en 1998, se puede llegar a la conclusión de que entre 1990 y 1998 se ha producido un progreso significativo en materia de educación. En efecto, en el estudio de 1998 el porcentaje total de analfabetos a nivel del cantón se sitúa en el 19.2%, el rural en 22.3% y la periferia⁵ en 31.9%. Parroquias como las de Iman-tag y Plaza Gutiérrez siguen exhibiendo, de acuerdo con esta última fuente de datos, los porcentajes más altos de analfabetismo, 55.8% y 28.1% respectivamente.

Sin embargo, habría que utilizar estas cifras con cierta cautela, ya que en el documento de autodiagnóstico de la UNORCAC se señala que entre 1990 y 1997 “no ha habido más esfuerzos para alfabetizar a los miembros de la organización” (UNORCAC, 1998: 11), es decir, a la población de la zona de influencia de la UNORCAC que, en gran medida, se localiza en las cuatro parroquias andinas del cantón.

En cualquier caso, las cifras sugieren como conclusión que la población del cantón y, en especial, de las zonas de influencia de la UNORCAC, se caracterizan por el bajo nivel de escolaridad; los problemas de calidad que se manifiestan con los altos índices de deserción y repitencia escolar⁶; la aceptación aún limitada del sistema de educación intercultural bilingüe; y el analfabetismo (Cfr., *Ibíd.*).

5 La periferia comprende las parroquias San Francisco y El Sagrario, aledañas al perímetro urbano.

6 Según datos de uno de los documentos de autodiagnóstico de la UNORCAC (1998), basados en el Informe de la Secretaría Técnica del CDPIE (1997), para 1994-95, entre los alumnos y alumnas primarios del sistema intercultural bilingüe la repetición fue del 7.7 % (hombres) y 8.2 % (mujeres), en tanto que en el sistema hispano fue del 5.1 % y 4.8 %, respectivamente. La deserción en el nivel primario fue del 7 % y 7.3 % para los hombres y mujeres, en tanto que en el sistema hispano fue del 4.5 % y 4.3 %, respectivamente.

La educación bilingüe

De acuerdo con las estadísticas del MEC, del total de alumnos matriculados en el año lectivo 1996 - 1997 en las parroquias de San Francisco, El Sagrario, Imantag y Quiroga, alrededor del 20% corresponde al sistema bilingüe. Por otro lado, apenas el 17% del total de los docentes pertenece a este sistema.

De acuerdo con lo anterior, tanto el porcentaje de alumnos como el de docentes involucrados en el sistema bilingüe se consideran como insuficientes, si se toma en cuenta la población indígena (aproximadamente el 75% del total de la población de las parroquias rurales del cantón).

Estos datos conducirían a pensar que en los últimos años no se ha registrado un progreso significativo en materia de educación bilingüe. Según el Auto-diagnóstico de la UNORCAC (1998) un indicador de este hecho es la menor calidad de la educación bilingüe reflejada en los mayores índices de repitencia y deserción escolares, en la falta de capacitación de los maestros y en la ausencia de profesores para cada grado (escuelas unidocentes) que caracterizan a este sistema en relación al hispano, y la inexistencia de, por lo menos, un colegio bilingüe.

Ocupación

En Cotacachi predomina el grupo de ocupación compuesto por los agricultores, ganaderos y trabajadores agrícolas (26.5%), seguido de los pequeños industriales, tejedores, artesanos, albañiles, etc. (17.8%) y del grupo de peones y jornaleros (11.6%). Después de estos grupos, destacan los comerciantes y vendedores (5.2%) (Cfr., CEPAR, 1998)⁷.

7 En el estudio del CEPAR (Diagnóstico de base en el cantón Cotacachi) de 1998, dentro de los grupos principales de ocupación se incluye a la población económicamente inactiva. De acuerdo con la encuesta que sirvió de base para este diagnóstico este grupo involucra al 36,6% de la PEA.

El grupo de profesionales y técnicos al igual que el de los empleados del Estado e instituciones del sector privado no sobrepasan el 5% cada uno, aspecto que es congruente con los bajos niveles de escolaridad de la población. La ausencia de un significativo grupo de profesionales y técnicos, probablemente, no sólo obedece a los bajos niveles de educación, sino también a la constante emigración de mano de obra calificada desde el cantón de Cotacachi hacia las ciudades de Ibarra y Quito. El otro factor que está relacionado con el bajo porcentaje de profesionales y técnicos tiene que ver con el no retorno de la población que ha salido por razones de estudio, debido a que en el cantón no hay expectativas de encontrar trabajo.

Migración

La problemática relacionada con la ausencia de “expectativas para encontrar trabajo” en el cantón, nos conduce al fenómeno de la emigración temporal y definitiva de la población. En la medida en que la migración constituye uno de los problemas sociales que directamente está vinculado con los proyectos de desarrollo local y con los cambios de la cultura indígena, en este acápite se intenta una aproximación general con respecto a sus tendencias.

La movilización espacial de la población en el norte del callejón interandino no es un fenómeno nuevo. Desde la segunda mitad de la década de los 60's se intensifica el fenómeno de la migración temporal y definitiva hacia Quito y la cabecera provincial de Imbabura. En gran medida estas corrientes migratorias estuvieron asociadas a la demanda de trabajo por parte de la industria de la construcción y los servicios.

En el caso de la cabecera cantonal de Cotacachi se registran movimientos migratorios en distintos momentos. Uno de ellos se produce a comienzos del presente siglo cuando familias acomodadas abandonaron la ciudad. Un segundo momento estuvo marcado por la migración de artesanos hacia Colombia; y,

finalmente, desde los años sesenta se registran nuevos flujos migratorios provenientes de la cabecera cantonal y de las zonas rurales (Cfr., Ibarra, 1997).

El fenómeno de la migración definitiva se encuentra claramente reflejado en las tasas de los últimos períodos intercensales; en tanto que la migración temporal (de difícil estimación cuantitativa) aparece registrada en los estudios que toman como unidades de análisis las comunidades de la zona andina (Cfr., Martínez, 1996).

De acuerdo con la información aportada por los censos de población de 1982 y 1990, durante el período 1982 - 1990, todas las parroquias del cantón Cotacachi muestran tasas migratorias negativas. Si bien durante el período 1950 - 1962, parroquias como Apuela, García Moreno y Vacas Galindo (zona de Intag) mostraron tasas positivas por tratarse de zonas de apertura de frontera agrícola, esta tendencia cambió de dirección en el período 1982 - 1990 para pasar a convertirse en zonas de expulsión de población.

En la actualidad se registra una yuxtaposición de movimientos migratorios en la medida en que junto a la migración definitiva se registran desplazamientos temporales de jornaleros agrícolas (por ejemplo la migración hacia las zonas de producción cañera de Salinas), trabajadores de los servicios y de la industria de la construcción.

Para el caso de la zona andina, la migración actual de la población indígena de las parroquias de influencia de la UNORCAC es temporal, de lunes a viernes, y se dirige a Quito (preferentemente), Otavalo, Ibarra, Salinas (ingenio) e Intag, pero tam-

El retorno semanal del migrante a la comunidad y la reunión con la familia posibilita que se mantengan fuertes los lazos comunitarios

bién al Oriente y a Colombia. El retorno semanal del migrante a la comunidad y la reunión con la familia posibilita que se mantengan fuertes los lazos comunitarios (Cfr., UNORCAC, 1998; Flora, 1998).

En este sentido, es interesante uno de los resultados del estudio realizado por Gabriela Flora, en el que se demuestra el rol significativo de las redes sociales en los flujos migratorios y la consecución de trabajo entre las personas de las comunidades rurales de Cotacachi. La gente no busca trabajo individualmente, sino que viaja con parientes y vecinos usando conexiones del pasado para obtener empleo (Cfr., Flora, 1998).

El autodiagnóstico realizado por la UNORCAC (1998) recoge algunos puntos que permiten comprender los procesos migratorios en la zona de influencia de la UNORCAC. De acuerdo con esta fuente:

La migración en las parroquias de influencia de la UNORCAC es consecuencia directa de la falta de empleo seguro. La economía de las familias indígenas de esta zona se organiza alrededor del jornal y no del producto agrícola generado en la parcela propia, el mismo que ha pasado a cumplir una función complementaria en la conformación de la canasta básica. (UNORCAC, 1998: 24)

Por otra parte, en el autodiagnóstico de la UNORCAC también se señala que los migrantes temporales suelen regresar a sus comunidades de origen para curarse de algunas enfermedades acudiendo a los métodos tradicionales.

Finalmente, la migración temporal es selectiva, tal como se constata en el autodiagnóstico referido:

La migración involucra por lo general a los hombres de 15 a 49 años, pero también a los jóvenes de ambos sexos, los varones para la construcción y algunos para el comercio de artesanías. Las mujeres, de preferencia al trabajo

del “servicio doméstico” y a las ventas ambulantes (sector informal). Por último, las mujeres adultas también emigran, pero en menor proporción, de modo que en la comunidad tienden a quedarse solo los niños y los ancianos. (Ibíd: 26)

Salud

El acceso a la salud por parte de la población del cantón de Cotacachi es diferencial dependiendo de la distancia entre los centros poblados y las viviendas y los centros de salud, de la condición social, de la cultura y de los ingresos económicos de las familias.

De acuerdo con la información aportada por el CEPAR (1998), las enfermedades más frecuentes se concentran principalmente en tres grupos: las que afectan al aparato respiratorio (27% de los encuestados en el cantón), al aparato digestivo (18.6%) y las afecciones osteomusculares (14.1%). Las enfermedades tipificadas como “tradicionales”⁸ se presentaron en mayor medida en Imantag (5.1%), Quiroga (2.9%) y en el área rural (1.9%).

Las tasas de mortalidad general e infantil son elevadas si se las compara con las tasas provinciales y nacionales. En efecto, para 1990 éstas fueron del orden de 9.97 y 65.95 por mil respectivamente⁹. Hacia 1990 las tasas de mortalidad general e infantil a nivel provincial se situaron en 7.7 y 52.10 por mil respectivamente; en tanto que las tasas nacionales fueron de 5 y 44.2 por mil.

En el año referido, las parroquias donde se registraron las tasas de mortalidad infantil más altas fueron Imantag (106,87), Cotacachi (90,38) y Quiroga

8 De acuerdo al diagnóstico del CEPAR, estas enfermedades son: “mal de calle”, “viento” y “mal de ojo”.

9 INEC, Censos de población de 1982 y 1990; Estadísticas Vitales: Nacimientos y Defunciones, 1989.

En comunidades como las de la parroquia San Francisco, las mujeres parturientas acuden, como primera opción, a las parteras tradicionales

(73,68). Con base en información proveniente del CEPAR (1995) y el Autodiagnóstico de la UNORCAC (1998) se confirma la tendencia de altas tasas de mortalidad infantil, especialmente en las zonas andinas, lo que demuestra que en el campo de la atención materna-infantil y del saneamiento ambiental, resta mucho por hacer.

Si se compara con lo que sucede en otras provincias y cantones del país, en Cotacachi existe una importante cobertura del servicio de salud¹⁰, tanto por las zonas involucradas como por el volumen de población atendida. En relación con las urbanas, las áreas rurales y las situadas en la parroquia de Intag son las menos atendidas, en unos casos por la distancia entre los centros de salud y las áreas de residencia de las familias y, en otros, por la carencia de vías de comunicación.

Un aspecto que llama la atención y que ha sido destacado por los diversos diagnósticos, es la existencia de especialistas tradicionales (*parteras, yachacs, fregadores, curadores de espanto, hierbateros y personas que curan a partir de rezos*). Así, en comunidades como las de la parroquia San Francisco, las mujeres parturientas acuden, como primera opción, a las parteras tradicionales. De ahí que una de las recomendaciones de los diagnósticos haya sido el reconocimiento y la incorporación de estas especialistas dentro del sistema de salud.

En Cotacachi, la problemática relacionada con la salud ha sido objeto de preocupación no sólo por las entidades estatales, sino por las ONGs e, incluso,

10 Al respecto, ver acápite sobre capital físico.

por parte de la actual administración municipal. Tan importante ha sido la problemática de salud dentro de la agenda de desarrollo en el cantón que en 1996 se conformó un Comité Intersectorial de Salud. La conformación del Comité hace parte de un proceso en el que se concibe a la salud:

con una visión integral que involucra lo social, económico, cultural, espiritual - religioso, ambiental, biológico, creándose un espacio en el cual representantes de grupos específicos con necesidades comunes buscan identificar sus problemas, tomar decisiones y desarrollar mecanismos de solución concertados, y desde una visión local permitir la reflexión en el ámbito nacional. (CEPAR, 1998: 1)

Dentro del proceso de institucionalización del Comité se logró la aceptación de la población para desarrollar una investigación cuyos resultados han sido discutidos y se espera, a raíz de los datos aportados, la definición de lineamientos y políticas dentro del ámbito de salud.

EL CAPITAL FÍSICO

En esta sección únicamente se hará referencia al acceso a la tierra cultivable¹¹, actividades artesanales e infraestructura, debido a que no se dispone de suficiente información acerca del capital financiero y manufacturado, salvo aquella que señala la dificultad de acceder a crédito para invertir en actividades productivas y generar fuentes de empleo. Este factor es una de las causas que profundizan los procesos migratorios ya señalados. Las exigencias de las pocas entidades financieras que existen en el cantón (Banco del Pichincha y Cooperativa de Ahorro y Crédito El Ejido), no permiten que los pequeños y medianos productores sean calificados como sujetos de crédito.

11 Se asume la tierra cultivable como uno de los elementos para la producción al igual que la ganadería, las semillas, la maquinaria, equipo y otros bienes de capital. (Cfr., Flora y Flora, 1996).

Respecto a los indicadores relacionados con ahorros y dinero para la inversión, es interesante señalar que dentro de las iniciativas de reactivación de la economía local, se ha iniciado la ejecución del proyecto “Desarrollo agrario, socio–organizativo y cultural del sector rural del cantón Cotacachi”, con participación de la Municipalidad de Cotacachi y la UNORCAC y financiamiento de la Fundación Interamericana. Uno de los componentes importantes del proyecto es el crédito blando para los pequeños productores.

Tierra cultivable

De acuerdo con el prediagnóstico del CAAP (1991) “la superficie cultivable del cantón (64.169 Has.) están distribuida en 4.670 unidades de producción agropecuaria”. Un porcentaje significativo de la superficie total (71,2%) corres-

ponde a las UPAs con extensiones mayores de 50 Has. En el otro extremo, uno de los aspectos que llama la atención son las reducidas extensiones de tierra en poder de las familias indígenas de la zona andina.

En la medida en que la tierra y el agua son escasas, existen dificultades para poder desarrollar una actividad agropecuaria que asegure la reproducción de las familias

Según el estudio del CAAP, el 89.5% de las familias del contexto agrario campesino de Cotacachi se inscribe en lo que se denomina “Sistema de producción de campesinos migrantes”; de éstos, un

72.0% corresponde a las UPAs con acceso a menos de 1 Hectárea y el 17.5% a las unidades comprendidas en el estrato de 1 a 3 Hectáreas. El promedio de tenencia por familia bordea la 0.42 Hectárea en el caso de los propietarios de menos de 1 Hectárea, y 1.61% Hectáreas para los otros.

Por otra parte, en la medida en que la tierra y el agua son escasas, existen dificultades para poder desarrollar una actividad agropecuaria que asegure la reproducción de las familias. De ahí que en este estrato se localicen los núcleos más significativos de migrantes temporales.

Dentro del sistema de estratificación de las unidades de producción agropecuaria (UPAs) propuesto por el CAAP (1991), los campesinos que se han asentado como colonos en la zona de Intag poseen extensiones variables que van desde menos de diez hectáreas hasta propiedades que sobrepasan las 50 Has. A estos estratos se agregan los empresarios dedicados al cultivo de flores, espárragos o bien a la ganadería bovina.

En lo referente a las actividades pecuarias, los datos confirman que en las comunidades andinas el porcino es la especie más popular seguida de las aves de corral, los cuyes y los bovinos. En la zona subtropical, en cambio, la actividad pecuaria gira en torno a lo bovinos al igual que en las haciendas de la zona andina (Cfr., CAAP, 1991).

Sistemas de agua potable, electrificación y alcantarillado

No obstante los progresos alcanzados en los últimos años en materia de saneamiento ambiental, en las áreas urbanas y rurales del cantón existen un importante rezago en esta materia. En este acápite se destacan las características más sobresalientes del acceso a los servicios y la infraestructura.

En lo que respecta al agua potable alrededor del 26% de las viviendas rurales disponen de este servicio al interior de las mismas. Un porcentaje significativo de las zonas de Intag (en Cuellaje, el 56%) e Imantag sólo disponen de agua de río, acequia o vertiente.

En el caso de la disponibilidad de alcantarillado o eliminación de aguas servidas también se advierte un significativo número de viviendas que carece del

servicio. Dentro del total, alrededor del 41.9% de éstas, eliminan las aguas servidas en campo abierto. En comunidades como las de Imantag (zona andina) y las de Intag (con excepción de Cuellaje), más del 40% carecen de alcantarillado. En contraparte, el 93.9% de las viviendas urbanas están conectadas a la red pública de alcantarillado. Con relación a los servicios anteriores, una parte importante de las viviendas –que sobrepasa el 60% del total del cantón– disponen de servicio eléctrico.

Infraestructura educativa y de salud

En el aspecto educativo el cantón dispuso, para el año lectivo 1996 - 1997 de 129 establecimientos educativos. De estos, el 8.5% para el nivel preprimario, el 84.5% para la primaria y el 6.8% para el nivel medio.

De acuerdo con el Plan de desarrollo de Cotacachi (Ilustre Municipio de Cotacachi, 1997), al interior del cantón existen 14 Jardines Integrados Bilingües (quichua - castellano) pertenecientes al Programa Nacional de Educación Preescolar Alternativo (PRONEPE-I) que funciona en locales prestados por las comunidades indígenas–campesinas de la zona andina.

En cuanto a la infraestructura de salud disponible existen las siguientes unidades: 1 hospital, 5 subcentros, 3 puestos de salud y 5 dispensarios. A estos, se suman alrededor de 7 consultorios médicos particulares.

En efecto, el cantón cuenta con un hospital que cubre dos subáreas (Cotacachi y Apuela) y, en conjunto, atiende a 22 comunidades situadas entre 1 y 10 Km con respecto al hospital. Además existen dos subcentros de salud ubicados en Quiroga e Imantag, en una área de influencia que abarca alrededor de 21 comunidades. A estas instituciones se agregan los dispensarios del Seguro Social Campesino.

Vialidad

En lo referente a vialidad, de acuerdo con la Dirección de Obras Públicas del Consejo Provincial de Imbabura, en el cantón existían hacia 1991 alrededor de 226.4 Km de caminos vecinales de segundo orden. Algunos de ellos, especialmente los que conducen a las parroquias de Intag son intransitables en la temporada invernal.

EL CAPITAL SOCIAL

Organizaciones y redes

En Cotacachi existe una amplia gama de asociaciones y redes, tanto en la zona rural como urbana, que comprende desde organizaciones formales de base tales como los cabildos comunales, juntas parroquiales, juntas de agua, asociaciones artesanales y agrícolas, así como grupos informales representados por clubes deportivos, comités comunitarios de mujeres, agrupaciones culturales y musicales, entre otras.

En el sector urbano encontramos a los comités barriales, cooperativas, gremios artesanales y asociaciones civiles.

Existen también organizaciones de segundo nivel como la UNORCAC, el Comité de Desarrollo Zonal de Intag, que agrupan básicamente a las organizaciones de base de la zona rural.

Es decir, se trata de una estructura compleja constituida sobre la base de la representación de

Muchas de estas instancias colectivas de asociación son la expresión de formas de organización del mundo andino, propias de la lógica de reciprocidad y solidaridad

intereses específicos, como es el caso de las organizaciones urbanas y de identidad cultural en el sector indígena. Muchas de estas instancias colectivas de asociación son la expresión de formas de organización del mundo andino, propias de la lógica de reciprocidad y solidaridad de éste, como es el caso de los cabildos y las redes de yachacs y curanderos. Algunas, en cambio, son organizaciones que podrían ser consideradas emergentes y que han surgido en las últimas décadas como las juntas de aguas, y últimamente los comités de mujeres comunitarios y grupos de mujeres urbanas.

En los dos últimos años, desde la asunción al cargo de la Alcaldía por parte de un representante de los indígenas, se ha promovido la participación de las organizaciones rurales y urbanas, convocadas a la tarea de analizar y diagnosticar la situación socio económica del cantón, con el propósito de arribar a la formulación de políticas de desarrollo local, sistematizadas en el Documento de Orientaciones Estratégicas del Plan de Desarrollo Cantonal.

En este último período han surgido otras instancias políticas de gestión del Desarrollo Cantonal como es el caso de la Asamblea Cantonal, el Comité de Gestión Local, los grupos y comisiones de trabajo, como los de turismo, educación, salud y derechos de la infancia.

Comunidades andinas: identidad y organización interna

Las comunidades andinas comparten un conjunto de elementos comunes que las caracterizan: sentido de pertenencia de sus miembros, un territorio definido, acceso diferenciado de las familias a los recursos, la agrupación interna en redes sociales (parentesco, vecindario, filiación religiosa, género, generación, etc.), un sistema propio de gobierno, cooperación para realizar trabajos colectivos y celebraciones conjuntas (Cfr., Albó, 1994).

Históricamente las comunidades andinas han acumulado un capital social caracterizado por relaciones de solidaridad comunitaria, expresadas a través

de formas de reciprocidad, complementariedad y redistribución, practicadas en las familias y entre familias.

En estas relaciones se basan las estrategias productivas, la estructura del poder, la identidad y la cultura organizativa para el beneficio mutuo de los miembros de la comunidad. Sin embargo, este “capital social andino” tiene distintas conformaciones en los diversos grupos sociales, dependiendo de las condiciones históricas en las que han emergido y se han desarrollado.

En algunas comunidades este capital puede ser horizontal, equitativo, democrático y productor de procesos sustentables. En otros casos, puede ser jerárquico, cerrado, vertical, inequitativo y diferenciador, aunque en las ideas apele al comunitarismo. En unos casos puede ser tan fuerte como para enfrentar con éxito los desafíos de la modernidad, mientras en otros puede tener limitaciones frente a ellos. Muchas veces suele existir un fuerte capital social comunitario que funciona al interno de la comunidad, pero que hacia fuera, en su relación con el mercado, el Estado y la sociedad regional o nacional, es dependiente o clientelar, lo cual crea distorsiones y conflictos al interior y atenta contra la sustentabilidad de esas comunidades (Cfr., Ramón, 1996 en García 1998).

En las comunidades de Cotacachi permanecen estos factores propios, así como las características del “capital social andino”, aunque éste varía en intensidad debido a las condiciones sociales y económicas en las que se desenvuelven actualmente las comunidades. A su in-

Suele existir un fuerte capital social comunitario que funciona al interno de la comunidad, pero que hacia fuera, en su relación con el mercado, el Estado y la sociedad regional o nacional, es dependiente o clientelar

terior las familias practican relaciones de solidaridad comunitaria como la reciprocidad, las actividades de complementariedad de recursos, el intercambio de bienes, servicios y conocimientos.

Una de las formas tradicionales de reciprocidad más generalizada constituye el “*prestamanos*” desplegado en las familias y entre grupos familiares, principalmente para la realización de las faenas agrícolas. Se practican también las actividades de complementariedad de recursos que utilizan las familias tales como “*chugchir*” (recoger lo que sobra después de una cosecha) y “*uniguilla*” (intercambio de productos entre pisos ecológicos diferentes), entre otras.

Fuera del ámbito familiar, en las comunidades andinas se da el trabajo colectivo para fines específicos, generalmente para la ejecución de obras comunitarias, tales como: construcción de sistemas de agua, limpieza y mantenimiento de caminos; edificación de casas comunales, entre otras. Todas estas obras se realizan a través del sistema de “*mingas*”, reguladas y controladas generalmente por los cabildos y/o juntas de agua. La participación de las familias en las mingas es elevada (entre 80 y 90%) cuando la obra se encuentra en ejecución, sin embargo se reduce visiblemente en la etapa de administración y mantenimiento del sistema (Cfr., Martínez, 1995 en García, 1998). En las *mingas* en la mayoría de las comunidades, seguramente por la migración y las dificultades de retorno, se registra una mayor presencia de esposas e hijos.

Las características más relevantes de la construcción de identidad en el mundo indígena atraviesan, en la actualidad, por un lento y permanente proceso de desconstitución. Las prácticas de reciprocidad se van deteriorando con el tiempo y algunas, como la complementariedad, tienden a desaparecer, como lo confirman los estudios sobre las comunidades de Cotacachi realizados en la última década. Se evidencia que la escasez de recursos (tierra y agua) y la ausencia de mano de obra en edad activa, debido a la migración, son obstáculos que están incidiendo en el desgaste de las relaciones de reciprocidad en las comunidades de la zona andina de Cotacachi (Cfr., Ibíd).

La migración ha afectado el sistema de reciprocidad andino primordialmente al interior de las estrategias productivas de las unidades familiares. Este aspecto podría ser visto como un indicador de debilidad de capital social en tanto la expulsión de la gente refleja pobreza y poca o ninguna posibilidad de mejorar sus condiciones de vida a corto plazo. La causa principal se encuentra en la imposibilidad de viabilizar la producción agropecuaria a partir de las propias unidades productivas que les permita cubrir las necesidades de reproducción familiar, y por la escasa y/o inexistente oferta de empleos remunerados en la misma zona (Cfr., Ibíd.). La influencia de la migración y la homogeneización obligada en el mercado de trabajo externo afecta la integridad o consistencia de la identidad indígena de la mayoría de los hombres (Cfr., UNORCAC, 1998).

La migración ha afectado el sistema de reciprocidad andino primordialmente al interior de las estrategias productivas de las unidades familiares

Otro factor que atenta contra la identidad está relacionado, a decir de la propia gente, con la influencia de los medios de comunicación y los contenidos de una educación formal diseñados y manejados bajo los criterios de una sociedad dominante, excluyente y homogeneizante. Un ejemplo de ello está en el deterioro de la dieta alimenticia que experimentan particularmente los jóvenes, quienes en un salto de modernidad y prestigio, han abandonado la riqueza de la tradición alimentaria del mundo andino. Los “chips” reemplazan al mote y maíz tostado; los fideos, sardinas y bebidas con grandes cantidades de colorantes, sustituyen en preferencia a las papas, mellocos, chochos y chicha.

Normatividad comunitaria

Las comunidades andinas han definido un conjunto de normas, procedimientos y regulaciones internas que garantizan la convivencia colectiva. Las utilizan para elegir autoridades, cargos, funciones, manejo de conflictos, organización de eventos sociales, celebraciones, festividades. Aunque estas normas no están escritas hay costumbres que se cumplen y cambios que se operan con el tiempo.

Cuando estas reglas de coexistencia colectiva son transgredidas, es la propia comunidad la que se encarga de imponer los correctivos necesarios para mantener su funcionamiento. Al respecto un dirigente señala que:

...por ejemplo el caso de un compañero de una comunidad que se bañó en el tanque de agua potable, entonces la comunidad se anticipó con la autoridad oficial (comisario) para que no volviera a hacer este acto, pero este compañero no obedeció, entonces la comunidad se levantó y lo sometió a este proceso de baño ritual con castigo, esto se hace delante de los jóvenes, sirve de ejemplo para que vean la manera de hacer las normas. Entonces saben qué es lo que les puede pasar... al transgresor se lo lleva por las calles. Esto ha sido contundente en las comunidades de Cotacachi. (Entrevista a Segundo Andran-go, en: García, Mary, 1998).

En las comunidades de Cotacachi, al igual que en otros sitios en los Andes, los conflictos se manejan a través de elementos culturales que sirven para controlar los principales problemas que pueden generarse en la sociedad local. Todos los años en el mes de Junio, en las Fiestas de *San Juan*, las comunidades celebran un enfrentamiento o “*pelea ritual*” entre ellas. El enfrentamiento entre grupos deja heridos y ocasionalmente hasta muertos, sin embargo su carácter ritual está entendido porque rompe la cotidianidad por ser festivo. Predominan el

baile, la bebida, la comida. Las agresiones no conducen a venganzas o acciones judiciales posteriores.

Se trata, como señala Galo Ramón, de una violencia producida y controlada socialmente a través de esta práctica ritualizada, que cumple una función principal: protege al grupo del estallido de su propia violencia. Es decir que las habituales dificultades que se producen al interno de cada comunidad, sea por problemas domésticos, por recursos entre vecinos, por antagonismo entre diversas estrategias productivas no complementarias, por divergencias sobre determinado asunto, son resueltas enfocándolas hacia un contendiente externo. Se resuelven a través de un conflicto controlado que tiene una fecha específica, un lugar preciso, un tiempo de duración determinado y unas reglas culturales de manejo de las armas de combate.

En las comunidades de Cotacachi, al igual que en otros sitios en los Andes, los conflictos se manejan a través de elementos culturales que sirven para controlar los principales problemas que pueden generarse en la sociedad local

Se afirman entonces los sujetos colectivos. Cuando los conflictos entre comunidades no pueden canalizarse de esta forma, puede dar lugar al enfrentamiento sin control que, en el caso de Cotacachi, no se ha visto en estos años (Cfr., Ramón, 1994).

La representación de grupos y organizaciones comunitarias

Los Cabildos

Todas las comunas cuentan con “*cabildos*” (directivas) elegidos anualmente en asamblea general¹². El cabildo es el que representa a la comunidad frente al mundo exterior, toma las decisiones importantes y planifica las actividades comunales (mingas). Antiguamente los campesinos indígenas, de acuerdo a sus tradiciones y organización política, estaban agrupados en parcialidades que se formaron sobre la base de los antiguos *ayllus* sometidos a reducciones en la época colonial. Frecuentemente, para cumplir con los requisitos de la ley de comunas, se unieron varias parcialidades para conformar una sola comuna, situación que en la actualidad es causa de conflictos intracomunales (Cfr., Krusche R, 1986, en García, 1998).

Las comunidades de Cotacachi y sus cabildos se organizaron a partir de la promulgación de la Ley de Comunas de 1937. La mayoría de las comunidades pertenecientes a las Parroquias Imantag, El Sagrario y San Francisco fueron legalizadas durante los años 1938 - 1939. La actual forma de organización comunitaria responde a un proceso de modificaciones y cambios registrados desde la intervención del Estado, como un mecanismo legal que facilitaba el acceso al recurso tierra, servicios y programas de beneficio social.

Los cabildos tradicionalmente organizaban los espacios comunales, fundamentalmente el recurso tierra, sin embargo han ido perdiendo este rol porque en las comunidades de la micro región, desde la década de los 50's, debido a la escasez de tierras, se produjo un movimiento de avance hacia las tierras del pá-

12 La Asamblea de elección de los cabildos es refrendada por el Ministerio de Agricultura que les confiere los nombramientos para calificar como tales. Participan también las autoridades locales: tenientes políticos y directivos de UNORCAC.

ramo y la privatización familiar de este espacio. Todo ello debilitó políticamente al Cabildo y fortaleció a las unidades familiares. En la medida que ya no existen tierras comunales tampoco hay posibilidad de reasignación de recursos a las familias; papel que tradicionalmente era asignado al Cabildo en las comunidades andinas (Cfr., Martínez, 1985, en García, 1998).

Los cabildos tradicionalmente organizaban los espacios comunales, fundamentalmente el recurso tierra, sin embargo han ido perdiendo este rol

Desde una perspectiva de género se puede evidenciar que la composición interna de los cabildos está marcada por una presencia predominantemente masculina. Situación que podría entenderse desde distintas lecturas, una de ellas relacionada al alto porcentaje de población femenina analfabeta, factor que incide a la hora de delegar representaciones al cabildo. A ello se suma además la falta de apoyo y, en ocasiones, la oposición directa de los maridos para que las mujeres puedan desempeñar cargos de representación que las distancien del rol reproductivo en el ámbito doméstico (Cfr., FENOCIN, 1996).

No obstante, en los últimos años la participación de las mujeres en las organizaciones comunitarias se ha expresado en la conformación de grupos específicos e inclusivos, como los comités de mujeres para la gestión de proyectos productivos.

Otras organizaciones comunitarias

Al interior de las comunidades funcionan diversas formas de agrupación. En las últimas décadas la diversificación de organizaciones comunitarias internas ha dado lugar a la conformación de grupos como: Juntas de Agua Potable,

Los comités de mujeres organizadas se han centrado en iniciativas de proyectos productivos vinculados a la reproducción de la economía familiar

Comités de Mujeres, Clubes Deportivos Juveniles, Juntas Forestales, Asociaciones Artesanales, Asociaciones Agrícolas, etc.; creados para la consecución y administración de servicios o para la ejecución de proyectos. La capacidad de convocatoria y movilización de cada uno de estos grupos responde, en gran medida, a la etapa en el proceso de organización.

La presencia de las Juntas de Agua y el poder que detentan, creó inicialmente una suerte de tensión entre éstas y

los Cabildos, que al parecer consideraban amenazada su representación y legitimidad. Sin embargo, esa conflictividad interna ha podido ser manejada a través del acuerdo de participación de un delegado del Cabildo en la estructura directiva de la Junta y en la organización y control de las mingas.

Por otro lado, los comités de mujeres organizadas se han centrado en iniciativas de proyectos productivos vinculados a la reproducción de la economía familiar, como los programas de crianza de animales menores, artesanías, transformación de productos, entre otros. Estas redes de trabajo, a pesar de la motivación e interés específico y concreto de sus miembros, no han podido consolidarse en el tiempo debido a una débil capacidad de gestión, limitados recursos económicos y falta de capacitación técnica. Los alcances de estas iniciativas se circunscriben al compromiso de actividades puntuales y específicas de los proyectos, no han logrado ir en el tiempo hacia la constitución de espacios de reflexión con propuestas de equidad, ni en su interior, ni en el nivel de la dirigencia comunitaria.

Las Juntas Forestales comunales se crearon por iniciativa de la UNORCAC para la ejecución del Proyecto DFC/FAO. Funcionan en torno a aspectos concretos vinculados a las acciones de reforestación de las áreas de intervención del proyecto. A pesar de ello, este tipo de organizaciones, al parecer, no han logrado consolidarse internamente ni interiorizado la importancia del manejo del medio ambiente.

En las comunidades se han creado clubes deportivos de jóvenes, sobre todo de varones y últimamente de mujeres. Tanta importancia tienen estas organizaciones que, en la actualidad, se registran al menos 48 equipos de jóvenes varones; 12 de niños; y 10 de jóvenes mujeres. Los grupos funcionan sobre la base del interés de sus integrantes, así por ejemplo, cuando se organizan los campeonatos intercomunales de fútbol, los miembros aportan recursos propios para la compra de uniformes, carnés y otros insumos. Un aspecto importante de este tipo de asociaciones tiene que ver con el espacio de participación de sujetos normalmente al margen del manejo de poder formal, como es el caso de los jóvenes varones, mujeres y niños. Representan un espacio de socialización y prestigio, además de reforzar el valor de pertenencia al grupo y a la comunidad: *“Es como un hilito que nos liga a la comunidad de origen”* (Entrevista a Pedro de la Cruz, en: García, Mary, 1998).

La UNORCAC

Es la Organización de Segundo Grado constituida en la micro región. Su larga trayectoria en el nivel político data de hace más de dos décadas, lo que le ha permitido su consolidación en el nivel social y principalmente político.

La UNORCAC, al constituirse, toma el nombre inicial de “Federación de Comunas de Cotacachi”, liderada por un grupo de indígenas urbanos intelectuales reconocidos por su larga trayectoria en la dirigencia en el ámbito nacional, inclusive, como es el caso de *Blanca Chancoso, Alberto Andrango y Segundo Andrango* que hacían parte del denominado núcleo de discusión “Eugenio Espejo”,

germen de la organización en Cotacachi. Los objetivos y el discurso de la naciente Federación eran de orden eminentemente étnico: organizarse y defenderse de los “*mishus*”, así como una respuesta a la situación de discriminación y abandono en que la que vivían las comunidades indígenas. Con base en este mismo grupo nace en 1975 la Federación indígena campesina de Imbabura FICI (*Imbabura Runacunapac Jatun Tantanacui Inrujta*).¹³

El paso de Federación, como instancia de reivindicación étnica, a la constitución como Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (UNORCAC), con un corte más político, tuvo estrecha relación con la cercanía e influencia de la Organización Nacional FENOC (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas), al amparo de la consigna de la lucha por la tierra y la reforma agraria.

En la actualidad la UNORCAC agrupa a 43 comunidades campesinas indígenas del cantón, aproximadamente a 3.220 familias. Hacen parte de su estructura organizativa además: dos juntas centrales de agua; 19 juntas comunales; 17 grupos comunitarios de mujeres; un Comité Central de Mujeres de UNORCAC que agrupa, a su vez, a los comités comunales; 19 juntas forestales; 70 clubes deportivos; y, tres grupos culturales.

Esta amplia gama de organizaciones, con autonomía relativa en muchos casos, mantiene una vocación de fidelidad y pertenencia a la UNORCAC. Quizá por ello no se ha conformado una organización paralela que ponga en cuestión su representación a escala regional. La pertenencia de las comunidades podría ser evaluada desde una relación/identidad de carácter étnico, y muy probablemente por la posibilidad de acceso a servicios, recursos y beneficios en gene-

13 Actualmente, La FICI es afiliada a ECUARUNARI, organización regional que agrupa a las organizaciones indígenas de la sierra, filial de la nacional Confederación de organizaciones indígenas del Ecuador CONAIE.

ral. De ahí el sentido de pertenencia cuando los comuneros y sus cabildos afirman que la “UNORCAC nos representa” (FENOCIN, 1996).

La UNORCAC ha logrado, a través de su capacidad de presión, el acceso a servicios y obras en beneficio de sus comunidades miembros, además de la movilización de recursos provenientes de proyectos internacionales. Sin embargo, esta capacidad de negociación encuentra en la actualidad dificultades y límites para mantener y obtener nuevos recursos de la cooperación internacional, a causa de problemas de gestión que han desbordado su capacidad instalada.

La negociación de recursos puede considerarse como una fortaleza en el nivel general, pues paralelamente al control de éstos, la UNORCAC ha logrado el control de la administración y ejecución de programas de importancia como fue el caso de la ejecución del proyecto de la “Red Comunitaria para el desarrollo infantil” en Cotacachi, del gobierno socialdemócrata de Rodrigo Borja. Sin embargo, este factor ha provocado, al mismo tiempo y paradójicamente, una gran debilidad en la medida en que la estructura organizativa ha llegado a depender casi totalmente de los fondos externos para su funcionamiento, sin posibilidad de generar mecanismos de recaudación de recursos internos.

La UNORCAC ha logrado el acceso a servicios y obras en beneficio de sus comunidades miembros, además de la movilización de recursos provenientes de proyectos internacionales

Durante los primeros años del proceso de organización la UNORCAC existió una relación cercana y permanente entre ésta y sus comunas afiliadas,

La dirigencia de la Organización se plantea la necesidad de descentralizar la gestión por sectores geográficos de influencia, en una suerte de “desconcentración” de los niveles de dirigencia, de planes y programas

mientras que en la actualidad debido al incremento del número de organizaciones asociadas, asentadas en un amplio espacio territorial, se ha perdido el carácter permanente de comunicación. De ahí que la dirigencia de la Organización se plantee la necesidad de descentralizar la gestión por sectores geográficos de influencia, en una suerte de “desconcentración” de los niveles de dirigencia, de planes y programas. En este sentido podría ser analizada la conformación de la OCINEI (Organización de Comunidades Indígenas Emaus Imantag)

que agrupa a las 8 comunidades en el sector de Imantag, que se mantiene como zona de influencia de la UNORCAC.

A su interior, la estructura de la ORGANIZACIÓN DE SEGUNDO GRADO funciona basándose en una modalidad de toma de decisiones concentrada en la cúpula dirigencial, vinculada a los aspectos de gestión. La participación de las bases en la planificación anual y en la definición de programas económicos aunque pasa por la toma de decisiones generales de líneas estratégicas y políticas, se limita al proceso de consulta o información.

La representación es de carácter netamente masculino. Ninguna mujer ha ocupado hasta la actualidad un cargo de poder y toma de decisiones en el ámbito político, pese a que al inicio ellas hicieron parte del proceso organizativo. Las mujeres tienen bajo su responsabilidad lo que comúnmente se consideran áreas específicas de trabajo “inherentes” a sus “habilidades”: salud familiar, organización de eventos culturales y proyectos productivos comunitarios.

Hacia fuera, en relación con el conjunto de la población y de la institucionalidad del cantón, la UNORCAC se ha caracterizado por ser una organización abierta a relaciones amplias y plurales. Ha tendido puentes de relacionamiento que han permitido avanzar hacia una sociedad civil menos discriminatoria, sin que por ello se afirme que han desaparecido las condiciones de exclusión de la población indígena. En todo caso, un factor positivo es el ejercicio social de autoestima colectiva, “...antes frente a las autoridades bajamos la cabeza, ahora nos presentamos para exigir atención”. (Entrevista a Pedro De La Cruz, en: García, 1998).

La Organización de Segundo Grado ha obtenido logros en cuanto a la consecución de servicios y obras particulares, sin embargo la construcción de propuestas políticas de nuevos modelos de desarrollo, o modelos de desarrollo alternativo, encaradas a la sociedad nacional está aún en proceso de maduración e internalización del conjunto de sus miembros. Los problemas más agudos de la zona como el acceso y control del recurso agua concentrado en propietarios privados, la relación con el mercado regional, desempleo, migración y analfabetismo, son aspectos que no han sido enfrentados como políticas globales, no obstante la fuerza de presión de la UNORCAC.

La **experiencia y liderazgo** como factores que potencian el desarrollo local, constituyen la base de consolidación de las organizaciones indígenas. La acumulación de **capacidad y liderazgo** en el caso de la UNORCAC se observa en el momento en que esta organización de segundo grado asume un rol importante no sólo en la representación

La UNORCAC asume un rol importante no sólo en la representación política de los indígenas del cantón, sino en la intermediación y gestión de proyectos de desarrollo local

política de los indígenas del cantón, sino en la intermediación y gestión de proyectos de desarrollo local.

Algunos dirigentes de la UNORCAC tienen educación superior (como es el caso del actual Presidente), mientras una importante proporción ha llegado hasta el nivel secundario con formación normalista, factor considerado cualitativamente importante. Este factor tiene relación con lo que Hernán Ibarra señala en su investigación y que tiene que ver con la temprana influencia de la educación formal incluso desde inicios de siglo, sin contar con la capacitación formal y no formal de los diversos proyectos de desarrollo rural que iniciarían con la Misión Andina en la década del sesenta (Cfr., Ibarra, 1997).

La MUNICIPALIDAD¹⁴

La representación de la institución municipal en Cotacachi asumida por una autoridad reconocida bajo la figura de alcalde, elegido por votación popular directa, ha sido establecida tan sólo desde 1996, pues anterior a esta fecha no existía la figura de alcalde sino de Presidente del Concejo Cantonal, nombrado por el Concejo Municipal. A esta nueva figura se suma la novedad de que esta autoridad sea un representante de los indígenas por primera vez en la historia cantonal, con el apoyo de la votación tanto de indígenas como de los sectores urbanos y de la zona de Intag.

A diferencia de la tradicional gestión municipal, en Cotacachi una de las características del alcalde Auki Tituaña ha sido la convocatoria a discutir los problemas del cantón entre diversos grupos sociales apelando al discurso de constitución de “ciudadanías”.

Sin lugar a dudas, uno de los hechos de mayor significación dentro del proceso de participación ciudadana en Cotacachi tiene que ver con la organiza-

14 Esta sección ha sido elaborada a partir del documento “La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi” de Fernando Guerrero, 1998.

ción de tres asambleas cantonales desde el triunfo electoral de un representante de la población indígena y campesina en 1996. En dichas asambleas se han venido creando mecanismos de participación de sectores sociales con intereses económicos y políticos diversos.

Las asambleas cantonales, además de servir como lugar de confluencia de sectores con intereses diversos, ha permitido la visibilización de los actores sociales, como por ejemplo: las organizaciones indígenas, los grupos interesados en la protección del medio ambiente aglutinados en el Comité Zonal de Intag, ciertos sectores urbanos como los profesionales y la institución municipal como un actor con capacidad de proponer iniciativas de desarrollo local. Si bien algunos de estos actores ya venían jugando un papel importante en el contexto económico y político local (como por ejemplo las unidades económicas campesinas, las pequeñas empresas artesanales y las organizaciones indígenas), hasta ese momento no habían sido convocados a participar en espacios como los de las Asambleas Cantonales.

Cabe señalar, sin embargo, que si bien la convocatoria a la participación en las asambleas fue amplia, en este espacio no se involucraron de manera activa los representantes de los comerciantes, los dirigentes de algunos barrios de la cabecera cantonal y los hacendados. En el caso de los sectores urbanos este hecho probablemente se relaciona con los incipientes niveles de organización de las juntas parroquiales.

Uno de los hechos de mayor significación dentro del proceso de participación ciudadana en Cotacachi tiene que ver con la organización de tres asambleas cantonales

Una de las resoluciones adoptadas por la **Primera Asamblea Cantonal** (septiembre 13 de 1996) que marcó una diferencia sustancial con las gestiones municipales anteriores fue la de declarar a la Asamblea Cantonal “como un espacio democrático de análisis y planificación participativa”, y por su importancia se resolvió, además, realizarla anualmente.

El consenso logrado en la Primera Asamblea Cantonal en torno a la planificación participativa creó las bases para que este proceso fuera adquiriendo legitimidad en las comunidades indígenas y en las zonas urbanas. Ahora bien, este

Este proceso no habría sido posible de no contar con una voluntad política y una actitud abierta por parte del alcalde a incorporar en la planificación los intereses económicos y sociales de los diversos sectores del cantón

proceso no habría sido posible de no contar con una voluntad política y una actitud abierta por parte del alcalde a incorporar en la planificación los intereses económicos y sociales de los diversos sectores del cantón. A estos aspectos hay que agregar las relaciones del primer personero municipal con actores extralocales como los organismos no gubernamentales que apoyan de manera decidida la realización del plan participativo de desarrollo cantonal.

La **Segunda Asamblea Cantonal** realizada el 18 y 19 de septiembre de 1997, dando continuidad a las resoluciones adoptadas en la Asamblea del año anterior, se planteó como uno de sus principales objetivos el “fortaleci-

miento de la participación de los diversos actores sociales en la elaboración del plan de desarrollo cantonal de Cotacachi”. Dado que ya se contaba con los resultados de los autodiagnósticos y la priorización de los principales problemas, se

planeó como otro de los objetivos “dar a conocer los resultados del diagnóstico participativo realizado en los sectores urbano, rural y en la zona de Intag”.

En esta Segunda Asamblea se organizaron grupos de trabajo con la finalidad de discutir diversos temas entre los que se cuentan: educación, salud, medio ambiente, turismo y actividades productivas. A estos se sumaron aspectos relacionados con la participación ciudadana, la gestión municipal y el tema de la institucionalización de la Asamblea Cantonal. El hecho positivo en la organización de los grupos fue, sin duda alguna, la utilización de los resultados de los diagnósticos participativos como insumos para la discusión.

Entre las resoluciones más importantes de la Segunda Asamblea Cantonal cabe destacar la aprobación de las políticas de acción y estrategias planteadas por los grupos que trabajaron los lineamientos para el plan de desarrollo cantonal, especialmente en lo referente a los temas: a) agua, viabilidad y servicios básicos, b) medio ambiente, salud y educación y c) turismo y producción urbana y rural (Cfr., Ilustre Municipio de Cotacachi, 1997a).

Otras resoluciones importantes tienen que ver con la prohibición para el establecimiento de nuevas explotaciones mineras en la zona de Intag, la elevación de las tarifas de consumo de agua potable y la necesidad de institucionalizar la Asamblea Cantonal.

En la **Tercera Asamblea Cantonal** (septiembre de 1998) uno de los aspectos novedosos fue la participación de los niños y los jóvenes y el reconocimiento de su condición de ciudadanos, con derechos y obligaciones. Al mismo tiempo cabe destacar la incorporación de varias mujeres representantes de los sectores urbano, rural y de Intag, dentro de la directiva de la asamblea cantonal. Esta incorporación se deriva no solamente de la importancia cuantitativa de las mujeres, sino del rol protagónico que han venido adquiriendo dentro de las or-

En la Tercera Asamblea Cantonal uno de los aspectos novedosos fue la participación de los niños y los jóvenes y el reconocimiento de su condición de ciudadanos, con derechos y obligaciones

ganizaciones rurales y urbanas e, incluso, dentro de la institucionalidad municipal.

Como resultado de la participación de las ONGs en el cantón Cotacachi se organizó una mesa de trabajo con dichas instituciones, con la finalidad de involucrarlas en el desarrollo local teniendo como marco referencial los grandes lineamientos del Plan de Desarrollo Cantonal.

El plan de desarrollo cantonal de Cotacachi

Si se reconstruye de manera sucinta el proceso que condujo a la elaboración del plan participativo cantonal, se pueden destacar por lo menos tres fases: **una** orientada a la motivación y sensibilización de los actores; una **segunda** relacionada con la realización de autodiagnósticos participativos; y, finalmente, en una **tercera** fase de socialización del plan participativo.

Para la realización del diagnóstico participativo se realizaron varios talleres de trabajo en tres sectores del cantón: la zona andina con representantes y dirigentes de las comunidades indígenas y la UNORCAC, la zona urbana de Cotacachi con la participación de distintas organizaciones sociales e instituciones y la zona de Intag con representantes de sus comunidades rurales y de los centros poblados. En los talleres se discutieron varios temas entre los que destacan:

- a) salud,
- b) educación y cultura,
- c) medio ambiente y turismo,
- d) mujer, familia y sociedad,

- e) producción artesanal,
- f) producción agropecuaria,
- g) suelos y tenencia de la tierra,
- h) comercialización,
- i) infraestructura, agua potable, agua de riego, vialidad y servicios básicos,
- j) organización, y
- k) comunidades indígenas y parroquias rurales (Cfr., *Ibíd.*).

Al mismo tiempo que se fueron realizando los autodiagnósticos, se procuró establecer prioridades dentro de los problemas sugeridos por los participantes en los talleres. A pesar de que algunos problemas y sus posibles soluciones se presentaron como un inventario de necesidades inmediatas, existió una preocupación general por afrontar los temas más críticos del cantón desde una perspectiva de largo plazo. Para lograr este último objetivo, con anterioridad a la elaboración definitiva del plan, se convocó a una “mini asamblea” con el propósito de arribar a acuerdos entre los distintos sectores y actores e identificar las líneas prioritarias de desarrollo del cantón.

El “Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi. Un Proceso Participativo”, es un documento que intenta conjugar dos aspectos: por un lado los intereses de los diversos sectores económicos y sociales del cantón y, por otro, los intereses propios del Municipio como una entidad que trata de asumir el impulso del desarrollo local.

Desde una perspectiva general, en una de las primeras secciones del Plan se plantean como expectativas del proceso de planeación participativa:

- a) Construir una visión colectiva del cantón del siglo XXI,
- b) Definir la misión de cada uno de los sectores y actores del cantón,
- c) Identificar las acciones a ejecutar por cada uno de los sectores y actores del cantón,

- d) Crear mecanismos colectivos de evaluación y seguimiento y,
- e) Generar una actitud de co-responsabilidad entre el Municipio y los sectores sociales organizados (Cfr., Ilustre Municipio de Cotacachi, 1997).

En un primer momento, luego del análisis de la información aportada por los talleres y las reuniones mantenidas con diversos sectores sociales, se definieron como ejes conductores del desarrollo cantonal el Turismo, la Producción Agropecuaria, Agroindustrial y Medio Ambiente, y la Producción Manufacturera y Artesanal. Posteriormente, luego de una reunión con los representantes de las tres zonas (octubre de 1997), además de los ejes productivos anteriores, se estimó que la salud y la educación deberían recibir un tratamiento preferente, pasando a constituirse en los ejes del desarrollo social del cantón.

El tema de la concertación

Casi contemporáneamente con el desarrollo de los autodiagnósticos, tanto en el Municipio como en las organizaciones sociales del cantón, surgió la preocupación por el tema de la concertación en el sentido de debatir y generar acuerdos y compromisos entre los diversos actores locales, en torno a temas cruciales dentro de la vida del cantón. Así, los problemas más relevantes, donde se avizora la necesidad de una acción concertada, tienen que ver con el uso y manejo de recursos vitales como el agua; la preservación de la biodiversidad en la zona de Intag; la educación bilingüe como parte de una política de respeto y reconocimiento de la diversidad cultural; y, la problemática del turismo¹⁵.

15 Hasta el momento se ha organizado mesas de concertación en torno al turismo. Dentro de esta área se ha realizado un estudio sobre las potencialidades turísticas del cantón (con especial énfasis en la laguna de Cuicocha) y se ha organizado un comité de trabajo compuesto por los representantes de los hoteles, restaurantes y transportistas. Se tiene previsto iniciar mesas de concertación en torno a las problemáticas de la educación y de la participación ciudadana de niños y jóvenes.

La concertación, bajo el supuesto fundamental de contar con todos los actores sociales del cantón, constituye un proceso de construcción de democracia participativa y ciudadanía que se está experimentando y que en el caso de Cotacachi se ha encontrado, al inicio, con una serie de obstáculos y límites que provienen de una vieja práctica social de exclusión.

La concertación constituye un proceso de construcción de democracia participativa y ciudadanía

CAPITAL AMBIENTAL

En la presente sección, se recoge la información más relevante sobre los recursos naturales existentes en el cantón y los principales problemas referidos a la conservación y manejo de su capital ambiental.

El hecho de que parte de la Reserva Ecológica Cotacachi–Cayapas (RECC) se encuentre ubicada en el cantón permite además realizar algunas reflexiones generales sobre las políticas nacionales y locales de conservación y manejo de áreas protegidas, por lo que la segunda parte de esta sección esté dirigida al análisis de la riqueza, potencialidades y principales problemáticas que enfrenta la RECC. Además la RECC es una zona privilegiada para el análisis de las múltiples relaciones entre capital social, cultural y humano con el capital ambiental. De ahí que se lo haya tomado como estudio de caso para analizar estas relaciones, en las que la cosmovisión indígena para el manejo de recursos naturales es de singular importancia.

El cantón Cotacachi es sumamente extenso y cuenta con varios ecosistemas y formaciones ecológicas. La mayor densidad poblacional se encuentra en la zona Andina, en las comunidades ubicadas entre los 2,400 y 2,800 msnm, en

donde los problemas estructurales por la tenencia de la tierra han provocado una sobreexplotación de los recursos naturales en las pequeñas propiedades familiares y su consecuente descapitalización y empobrecimiento. El agua para las comunidades proviene de las microvertientes que bajan por la montaña de Cotacachi y de la Laguna de Cuicocha. Cuatro ríos principales atraviesan estas comunidades: Yanayacu, Pichambiche, Pichaví y Ambi.

La región ha sido ampliamente deforestada, aunque a los márgenes de algunas comunidades en los declives de la montaña Cotacachi existen plantaciones de pinos y eucaliptos. Las especies nativas son prácticamente inexistentes y han sido reemplazadas por eucaliptos de rápido crecimiento, usados para leña y para la construcción. La extracción de recursos está destinada a la quema y pastoreo de las tierras de páramo, la deforestación para la construcción y el abastecimiento de leña, y el uso medicinal de la flora de páramo en remedios caseros.

En la zona de Intag se encuentran grandes extensiones de bosque tropical y subtropical. Si bien la intervención del ser humano en esta zona es reducida, existen serios problemas por la colonización y el impacto ecológico causado por la presencia de madereras.

La zona Andina produce principalmente maíz, fréjol, arveja, trigo, cebada y papas; mientras que en la zona de Intag los principales productos son caña de azúcar, maíz y fréjol.

Formaciones ecológicas¹⁶

Cotacachi cuenta con 9 formaciones ecológicas, identificadas basándose en el método del Dr. Leslie Holdrige. En el Área Andina se encuentran: Páramos, Bosque muy húmedo Montano o subpáramo, Bosque húmedo Montano bajo,

16 Cfr., Bravo, 1991.

Bosque seco Montano bajo. En el área subtropical se presentan todas la anteriores, excepto el Bosque seco Montano bajo. Esta zona cuenta además con las siguientes formaciones ecológicas: Bosque muy húmedo Montano bajo, Bosque húmedo premontano, Bosque muy húmedo tropical, Bosque húmedo tropical y Bosque seco tropical.

Los páramos están cubiertos de pajonal nativo. Las comunidades indígenas cultivan allí trigo, cebada, lentejas, habas y tubérculos. Este ecosistema es una verdadera esponja de agua, con una capacidad de retención que supera el 200% de su propio peso seco.

El bosque muy húmedo Montano o subpáramo muy húmedo es una franja de bosque que rodea a los páramos. Recibe una precipitación anual entre 1000 y 2000 mm. Se caracteriza por su topografía abrupta y por su alta humedad, factor importante para el manejo de cuencas hidrográficas.

El bosque húmedo Montano bajo, se ubica entre los 2000 y 3000 msnm. Recibe una precipitación anual entre 1000 y 2000 mm y registra temperaturas medias entre 12 y 18 grados centígrados. Sus condiciones favorecen la agricultura, pero actualmente un gran porcentaje de esta formación está destinada a la ganadería. Se cultiva trigo, morocho, maíz, papas y habas.

El bosque seco Montano bajo corresponde a las llanuras barrancos secos del Callejón Interandino, ubicadas entre los 2000 y 3000 msnm. Las precipitaciones oscilan entre 500 y 1000 mm. Su temperatura promedio es de 12 grados centígrados. Tiene gran importancia agrícola y ganadera y cuenta con la mayor densidad poblacional. La erosión de los suelos no es mayor debido a que la lluvia tampoco es excesiva. De ahí que pese a la sobreexplotación de la tierra siga existiendo producción. Durante la época seca se presentan heladas. Se cultiva maíz, papas, fréjol, arveja, habas y cabuya. El principal problema de esta zona es la pérdida de fertilidad de los suelos.

El bosque húmedo premontano se encuentra en la cuenca del Río Intag, su temperatura promedio es de 18 a 24 grados centígrados y recibe entre 1000 y 2000 mm de lluvia anual. Su clima es de tipo monzónico. Reúne las condiciones climáticas favorables para los asentamientos humanos y los cultivos de cítricos y café. Gran parte de esta zona se destina a la ganadería.

El bosque muy húmedo Montano se encuentra en la Cordillera de Toisán. Recibe una precipitación anual de 500 a 1000 mm durante todo el año. No existen meses secos. Presenta condiciones favorables para la agricultura.

Recursos genéticos¹⁷

Cotacachi cuenta con 111 especies de Poaceae, la familia botánica más importante, pues en ella están incluidos los cereales, los pastos y los bambúes. Estas especies se encuentran en casi todas las formaciones ecológicas del cantón.

La erosión genética no solo tiene repercusiones en las prácticas agrícolas, sino también en las prácticas alimenticias y en la salud

La erosión genética es más notoria en la agricultura debido a la introducción de variedades mejoradas. Este problema es el producto de políticas de agricultura intensiva implementadas por la FAO a través de los estados, a partir de los años 60, en el contexto de la revolución verde. El uso de paquetes tecnológicos que incluyen grandes cantidades de fertilizantes, herbicidas, pesticidas y fungicidas químicos ha provocado la pér-

17 Para mayor información sobre el tema de recursos genéticos, Cfr., Bravo, 1991.

dida paulatina de especies nativas y la dependencia a variedades mejoradas impregnadas con un mensaje genético que hace indispensable el uso de dichos químicos.

La erosión genética no solo tiene repercusiones en las prácticas agrícolas, sino también en las prácticas alimenticias y en la salud. La dieta se reduce debido a que cada vez se siembran menos productos.

Suelos¹⁸

En el área andina los suelos son arenosos y han sido afectados por continuos depósitos de ceniza volcánica. Mientras que en la zona subtropical, los suelos son fértiles.

De acuerdo a la taxonomía norteamericana de suelos, en Cotacachi los suelos dominantes pertenecen al conjunto D, con una superficie de 135,955 Ha. (64% de la superficie total). Tienen alto riesgo de erosión y escurrimiento por estar ubicados en las fuertes pendientes de las vertientes internas, sierra alta y estribaciones de la cordillera Andina. Su uso está restringido debido a que se ubican en altitudes elevadas por lo que están sometidos a condiciones climáticas adversas y debido a sus propias limitaciones edáficas como alta capacidad de retención de agua y fósforo, acidez, desaturación de bases, baja fertilidad y elevada susceptibilidad de compactación y escurrimiento superficial.

En segundo lugar, se encuentran los suelos pertenecientes al conjunto S, ocupan 20,730 Ha. (10.58% de la superficie total). No presentan potencialidad para ningún uso por sus limitaciones propias.

En tercer término se encuentran los suelos del conjunto G, que ocupan 17,055 Has. (8,7% de la superficie total), se desarrollan en climas muy húmedos

18 Cfr., CAAP, 1991.

y son susceptibles a la erosión, escurrimiento y movimientos de masa, también presentan limitaciones de carácter edáfico por la baja fertilidad natural y el PH ácido que los caracteriza.

Los suelos del conjunto T se ubican en cuarto lugar en cuanto a superficie. Ocupan 8,575 Has. (4.38% del área total). Tienen buenas aptitudes para usos agroproductivos, aunque tienen limitaciones por la presencia de piedras, texturas gruesas y susceptibilidad de inundaciones.

Solo un 2.17% de la superficie total cuenta con suelos del conjunto H, que poseen buenas características para usos productivos.

*Usos del suelo*¹⁹

En la zona Andina, el minifundio es la forma más común de tenencia de la tierra, sin embargo existen grandes propiedades hacia el norte dedicadas a la ganadería lechera. En la zona subtropical se encuentran unidades productivas que van desde las 20 Has. hasta otras pocas de alrededor de 500 Has. Estas fincas pertenecen a colonos y están sujetas a la explotación de recursos forestales para el uso agrícola o ganadero. En ellas se encuentra grandes extensiones de bosque natural que se extienden hacia la provincia de Esmeraldas.

Las mejores tierras están dedicadas a la producción ganadera, mientras que las tierras más degradadas ubicadas en las zonas altas y que pertenecen a los indígenas, se destinan a la agricultura. Gracias a la vocación agrícola de los indígenas estas tierras han sido aprovechadas al máximo, pero están cada día más deterioradas.

19 Cfr., Bravo, 1991 y CAAP, 1991.

El problema más grave es el del acceso a la tierra. Si bien se ha realizado la reforma agraria, persisten grandes diferencias en calidad y cantidad de tierras. Las prácticas tradicionales de manejo y conservación de suelos (terrazas y camellones, forestación, rotación de cultivos, cultivos asociados, abonos orgánicos, etc.) están siendo reemplazadas por el uso intensivo de agroquímicos.

Las partes altas de la cordillera, tierras frías y heladas del volcán Cotacachi (4,939 m) cuentan con formaciones vegetales naturales. En el callejón interandino, piso templado, las formaciones vegetales naturales ocupan 500 Has. mientras que la zona cultivada ocupa 7,620 Has., con predominio de pastos y cultivos de papas, maíz combinado con fréjol asociado a la haba y quinua y parcelas de lenteja y/o cereales.

En el callejón interandino, valles cálidos y secos las formaciones vegetales naturales ocupan apenas 260 Has. mientras que la zona cultivada ocupa 12,307 Has. con cultivos de maíz, yuca, fréjol, caña de azúcar y cabuya.

En las vertientes exteriores de la cordillera las formaciones vegetales naturales abarcan un área de 103,145 Has. (53.14% de la superficie total), mientras que el espacio cultivado presenta una superficie de 37,913 Has, con pastos naturales o artificiales, vegetación arbustiva a arbórea, bosque, café, cacao, banano y cítricos.

Las mejores tierras están dedicadas a la producción ganadera, mientras que las tierras más degradadas ubicadas en las zonas altas y que pertenecen a los indígenas, se destinan a la agricultura

Agua e infraestructura hidráulica²⁰

Existen dos cuencas hidrográficas: la del Río Ambi en la zona Interandina y la del Río Apuela y Azabí en la ceja de montaña. Existe un enorme déficit de infraestructura hidráulica: acequias muy antiguas con características rudimentarias; baja cobertura de agua potable, especialmente en el área rural; y pozos someros mal contruidos.

Existen 17 acequias localizadas en la zona Andina. Se caracterizan por ser tomas directas de los ríos y quebradas sin obras adecuadas y sin sistemas de sedimentación; canales pequeños sin revestir y con trazado inconveniente; carencia

Solamente 19 localidades cuentan con abastecimiento de agua potable

de obras de distribución, entrega y control de agua y falta de obras de drenaje para protección de los suelos. Estas características han provocado ineficiencia de los sistemas de riego, desperdicio del agua, interrupciones del servicio y daño a los suelos.

Solamente 19 localidades cuentan con abastecimiento de agua potable. El resto de comunidades se abastecen de agua a través de sistemas de agua entubada, agua de lluvia y pozos someros con bomba manual y sin bomba, con los consecuentes problemas para la salud de la población por el mal estado de los sistemas y la falta de tratamiento del agua para consumo humano.

Las fuentes de abastecimiento de agua en el nivel cantonal son: el río o acequia (54.4%), pozo o vertiente (32.7%). Solamente el 11.8% de las viviendas del cantón disponen de abastecimiento a través de la red pública.

20 Cfr., CAAP, 1991: 19 - 27.

Principales problemas ambientales del cantón Cotacachi²¹

La minería

En la zona de Intag, área de Junín, caracterizada por la presencia de bosques espesos, se ha intentado llevar adelante un proyecto minero–metalúrgico, como parte de un convenio entre el gobierno ecuatoriano y el gobierno japonés.

Los principales problemas ambientales y sociales que traería consigo la explotación minera son: destrucción de bosques para construcción de caminos e instalación de campamentos y maquinarias; pérdida de suelos fértiles, especies vegetales y animales; abandono de la actividad agrícola por parte de los campesinos; mayores grados de empobrecimiento; los pobladores pasarían de una economía de autosustento a ser asalariados de una transnacional; aumentarían los riesgos de salud y accidentes, sobre todo para los empleados de la Compañía minera.

La población de esta zona se opuso al proyecto y se ha logrado hasta el momento detener su ejecución. Los líderes que encabezaron las protestas están con orden de captura.

La industria maderera

La actividad maderera en la zona de Intag está en franco crecimiento. La madera se vende a la Compañía Plywood. La tala de bosques sobre todo en Las Golondrinas es incontrolable, cada noche se cargan cerca de 40 trailers.

Es necesario aplicar políticas de reforestación con especies nativas para la formación de bosques que deben ser manejados sustentablemente por las propias comunidades. Por otro lado, se debe ampliar el control por parte del Minis-

21 Cfr., Bravo, 1991.

Es necesario aplicar políticas de reforestación con especies nativas para la formación de bosques que deben ser manejados sustentablemente por las propias comunidades

terio de Agricultura y Ganadería para evitar la expansión de las grandes empresas madereras hacia las zonas de bosque virgen.

Uso de químicos en la producción agrícola

En la zona andina, el Estado, a través del INIAP ha llevado adelante programas de introducción del uso de agroquímicos y herbicidas en la producción agrícola, atentando contra las prácticas agrícolas tradicionales, incrementando los costos de producción,

aumentando la dependencia tecnológica y generando problemas ambientales como la degradación de los suelos y la pérdida de microorganismos.

La talabartería

La tradición de trabajo en cuero dentro del cantón se remonta a cinco décadas. Para el curtido del cuero se utilizan una serie de químicos que provocan alteraciones en la salud de los trabajadores y contaminación del ambiente.

El uso de la cabuya

La cabuya se utiliza para formar cercos vivos y para la fabricación de sogas y cáñamo. Sus raíces absorben muchos nutrientes y deterioran los suelos, sin embargo, ofrecen un buen sostén a la tierra en zonas de laderas. Para obtener la fibra, se podan las hojas y se les extrae la sabia para dejarlas secar. La savia de la cabuya tiene principios activos tóxicos, que pueden causar la muerte de quien entra en contacto con ella. Sin embargo, si se conserva la savia en un pozo, ésta

se fermenta y el principio activo tóxico es transformado microbiológicamente para convertirse en un fertilizante de óptima calidad.

Tomando en cuenta estas características, se debe estimular la transformación artesanal de la cabuya solamente en aquellas zonas que no permiten una producción agrícola para la autosubsistencia, como en el caso de Morochos. Es necesario un manejo adecuado para la extracción de la savia de cabuya, con el fin de evitar la contaminación. También se recomienda la utilización de los residuos de cabuya para abono orgánico.

La Reserva Ecológica Cotacachi Cayapas²²

La creación de las reservas ecológicas y parques nacionales en el Ecuador responde a las propuestas estatales de conservación, elaboradas bajo los esquemas del primer mundo, de crear “islas de conservación”. El ideal occidental ha protegido a áreas valorizadas externamente en detrimento de las poblaciones rurales, que miran a las reservas como un mecanismo que impide la generación de ingresos propios. Este hecho refleja la falta de atención al contexto local en la toma de decisiones sobre políticas ambientales, con drásticas consecuencias sobre las poblaciones locales, para quienes resolver las necesidades de alimentos, educación y la pobreza es más prioritario. Esto genera conflictos y trae como consecuencia la oposición de las poblaciones locales a la creación de parques nacionales o reservas ecológicas.

Parte de la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas (RECC) se encuentra dentro del cantón. La RECC fue creada mediante decreto ejecutivo en 1968. Sus límites se establecieron 11 años más tarde a través de un acuerdo interministerial en 1979. Los habitantes no participaron en el proceso de designación del área protegida, lo que trajo como consecuencia disputas sobre los límites del

22 Cfr., Winter, 1997.

área. En 1989, se evalúa la designación de la RECC, con el fin de establecer prioridades de protección a las especies y ecosistemas amenazados y de redelimitar el área.

La RECC es la sexta área protegida más grande del Ecuador. Está calificada como una de las mayores áreas en calidad de recursos acumulados y de po-

La RECC está calificada como una de las mayores áreas en calidad de recursos acumulados y de potencial vulnerabilidad hacia problemas ambientales, especialmente aquellos causados por la deforestación

tencial vulnerabilidad hacia problemas ambientales, especialmente aquellos causados por la deforestación. Está localizada entre las provincias de Imbabura y Esmeraldas y cubre 204,420 Has. en áreas que oscilan entre 1 y 1,600 msnm en la zona del Litoral y entre 1,600 y 4,939 msnm en la Cordillera Occidental de los Andes. La temperatura promedio es de 25 grados centígrados en la zona baja y de 15 grados centígrados en la zona alta. La RECC contiene 11 zonas de vida. Los rangos de precipitación están entre 3,000 y 5,000 mm por año, con extremos de 7,000 mm en Alto Tambo. Los recursos hidrológicos de la reserva corresponden a los ríos Santiago y Cayapas que cubren un área de 7,100 Km² y

un flujo de 34,130 m³ por segundo. La reserva se encuentra en dos zonas agroecológicas: el litoral norte y la cara externa de los Andes.

La zona del litoral norte se caracteriza por cultivos intensivos de baja productividad y por suelos frágiles que rodean la carretera Quito–Esmeraldas. Para mediados de los 80, el IERAC había adjudicado el mayor número de tierras adyacentes a la carretera hacia Esmeraldas, que en ninguna otra área fronteriza en

el Ecuador. Este desarrollo fronterizo ha sido el responsable de la deforestación para uso agrícola en la mayor parte de la zona, durante los últimos 25 años.

En la cara externa de los Andes existe una severa pérdida de suelos por la actividad agrícola. La topografía irregular hace que la mayor parte de tierras sean inaccesibles, por lo que no han surgido disturbios. Sin embargo, la presión demográfica de los últimos 25 años ha traído consigo la tala indiscriminada de bosques.

A la ineficacia de las propuestas de conservación del Estado, se suma la debilidad de las políticas de conservación, que determina que en las áreas protegidas se puedan realizar otras actividades de explotación comercial de recursos naturales. En el caso de la RECC existen grandes hacendados con millares de cabezas de ganado y compañías madereras que extraen madera indiscriminadamente. Los abundantes recursos naturales del Ecuador y de la RECC están cada vez más amenazados por demandas externas de madera, tierra y desarrollo. La zona alta de amortiguamiento de las comunidades del cantón es única y sus demandas por recursos naturales están limitadas a las mismas comunidades, antes que por los intereses externos de la zona baja. Estas demandas han promovido prácticas eficientes de uso de la tierra que evitan la sobreexplotación de sus recursos.

Manejo de recursos e identidades culturales²³

El manejo de recursos naturales forma parte de los valores culturales de muchas sociedades preindustriales y rurales, quienes han demostrado un alto grado de armonía y respeto hacia la naturaleza. El medio ambiente y la cultura están entrelazados de tal manera que son vulnerables ante los mismos enemigos: la pobreza, el analfabetismo, las enfermedades, la alienación, la dominación, etc.

23 Cfr., Ibíd.

De ahí que una vez que la cultura ha alcanzado una relación simbiótica con su ambiente natural, sea resistente al cambio. La conservación de la cultura y la conservación de los recursos naturales son procesos ligados. La cultura provee las herramientas para la conservación del ambiente.

Una de las formas de promover el manejo tradicional del medio ambiente y los valores culturales es incrementando el control sobre los recursos naturales a nivel local, lo que a su vez genera un mayor reconocimiento y respeto por parte de los gobiernos regionales y nacionales, permite fortalecer la capacidad de las poblaciones rurales para demandar más al Estado y jugar un mayor rol en las acciones y decisiones de desarrollo local.

Dentro de esta perspectiva y con el fin de superar los problemas generados por la creación de la RECC, que como se ha visto, respondió a un tipo de planificación centralista y vertical, en 1987, el INEFAN y la UNORCAC empiezan a coordinar actividades para el manejo de recursos y a promover la educación ambiental en la zona de amortiguamiento de la RECC, como consecuencia

de la disminución de agua en la zona. Esta disminución fue el resultado del terremoto ocurrido en esta época y de la quema y corte de la vegetación de páramo y subpáramo.

En 1987, el INEFAN y la UNORCAC empiezan a coordinar actividades para el manejo de recursos y a promover la educación ambiental en la zona de amortiguamiento de la RECC

La relación entre el INEFAN y la UNORCAC ha traído consecuencias positivas para el manejo de recursos de la RECC. Los métodos usados por la UNORCAC han demostrado ser más efectivos que los sugeridos por la ley forestal. Por ejemplo, la UNORCAC suspende el servicio de agua a las comunidades

cuando sus miembros queman o talan los bosques del área cercanos al límite de la RECC. Esto es una muestra del empoderamiento de los pueblos indígenas de Cotacachi en el co-manejo de la RECC en el ámbito local.

En una entrevista realizada por Winter (1997), el jefe de los guardaparques de la RECC sostiene que solamente un 10% de los mestizos se preocupan de la conservación de recursos del área, mientras que la población indígena es la primera en proteger los recursos porque sienten que esto los beneficia directamente.

La relación entre la UNORCAC y el INEFAN ha permitido que la población adquiera mayor conciencia ambiental y se supere la concepción de que la RECC prohíbe el uso de recursos naturales. Los líderes de la UNORCAC han jugado un rol fundamental en este proceso demostrando que la “ley en la práctica” es la forma más efectiva para promover el apoyo local para la conservación de recursos.

Cosmovisión indígena y manejo de recursos naturales²⁴

Las montañas y los lagos son elementos esenciales en la cosmovisión quichua y son objeto de cultos religiosos. Dentro de esta cosmovisión, cabe mencionar la existencia de tres fuerzas fundamentales: Pachacamac, el creador universal; Pachacutic quien gobierna la fuerza cósmica de la naturaleza y el equilibrio de los seres vivos y Pachamama, la tierra sagrada, madre de la naturaleza y el hombre. El ciclo de vida gira en torno a estas tres fuerzas, formando una relación cósmica entre ellas. El sol es un conducto esencial de las relaciones cósmicas con la tierra.

En el estudio realizado por Winter (1997), las relaciones cósmicas entre la naturaleza y los humanos son reiteradas por los dirigentes indígenas de Cotaca-

24 Cfr., Ibíd.

chi, quienes anotan que la cosmovisión indígena vincula a las comunidades locales con su ambiente natural de manera inseparable:

Para los indígenas, la tierra tiene vida, es la madre ... No puedes ararla con herramientas duras, tienes que usar las manos. Antiguamente, teníamos una forma muy delicada de arar la tierra. Existían creencias en contra de usar tractores, porque era como coger un cuchillo y cortar la Pachamama Si usted ve una roca, es solo una roca, pero un indígena verá cómo está orientada, o un árbol, nosotros miramos como son las hojas y cuando nos dará sus frutos (Entrevista a Rafael Guitarra, en: Winter, 1997: 70, traducido por los autores).

Sin el amor por la tierra, no tendríamos cultura. Ese es el valor fundamental: el amor por la tierra y por la cultura. Los indígenas amamos a las plantas, a todos los seres vivos, incluso a los granos de maíz. Todo tiene sentimientos y tratamos a todos los seres vivos pensando que ellos pueden sentir. Los granos de maíz lloran cuando los tiramos lejos, por eso guardamos cada parte del maíz. Las montañas, los árboles, tienen vida y sentimientos. Amamos a la madre tierra (Entrevista a Pedro de la Cruz, en: Winter, 1997: 71, traducido por los autores).

Estas concepciones responden a una forma holística de ver el mundo, que no separa al hombre de su ambiente. No obstante la “ética nativa” de respeto a la tierra está en función de la pobreza. Cuando un grupo gana control sobre los recursos, los valores tradicionales se ponen a prueba. En este sentido, es interesante la constatación que realiza Winter en su estudio, de las diferencias entre los valores ambientales y culturales de los indígenas quichua de Cotacachi y los de sus dirigentes. Los valores locales quichuas revelan concepciones más prácticas y utilitarias que las características espirituales formuladas por los dirigentes. Los habitantes indígenas están más interesados en el uso de sus recursos que en rendirles reverencias de una forma cosmológica. Esta perspectiva utilitaria está creando el problema de sobreexplotación de los recursos naturales locales y es el

resultado de los cambios socio—económicos y las demandas que enfrentan las comunidades locales.

Sin embargo, la población indígena del cantón expresa su preocupación por la pérdida paulatina de su cultura que trae consecuencias prácticas y socioeconómicas que los amenazan como pueblo. De ahí que la preservación cultural sea de importancia crítica para ellos y está por sobre la conservación ambiental.

Cuando un grupo gana control sobre los recursos, los valores tradicionales se ponen a prueba

V. ALGUNAS LÍNEAS POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DEL CANTÓN

A manera de conclusiones, en esta sección se señalan algunas líneas generales de políticas que, basadas en los recursos comunitarios del cantón Cotacachi, permitan encarar sus principales problemas. Las líneas políticas, sugeridas en esta parte del documento, hacen relación a los aspectos nodales de desarrollo del cantón. Recogen en buena medida las reflexiones emanadas en los espacios de discusión colectiva, las recomendaciones surgidas al interior de las organizaciones plasmadas en los documentos de los autodiagnósticos zonales realizados para la formulación del Plan Cantonal y en la información secundaria. Estas recomendaciones alimentan el proceso de planeación participativa y toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas.

La participación ciudadana constituye un factor esencial para la implementación de políticas de dinamización económica, manejo de recursos naturales, políticas sociales y culturales

Uno de los consensos en torno a la problemática del desarrollo tiene que ver con la necesidad de impulsar políticas desde una perspectiva integral, superando la visión sectorial del accionar institucional. Para enfrentar los procesos de desarrollo en el Ecuador se ha eludido encarar la relación entre los capitales humano, social y ambiental. Todavía impera la planificación vertical y centralista, que no incorpora los puntos de vista, percepciones y necesidades de las poblaciones locales. La participación ciu-

dadana constituye un factor esencial para la implementación de políticas de dinamización económica, manejo de recursos naturales, políticas sociales y culturales.

La formulación e implementación de políticas de desarrollo local debe incorporar el contexto particular de la localidad, los valores culturales y el punto de vista de la población hacia donde se dirigen, generando procesos de concertación entre los distintos actores involucrados y potenciando las capacidades de la población local.

Dentro de este marco, es indispensable partir de las necesidades prioritarias de la población, entre las cuales, los aspectos económicos constituyen un pilar que debe estar articulado a procesos de fortalecimiento de los capitales comunitarios, con miras a alcanzar un desarrollo local sustentable. El mejoramiento de las condiciones locales debe ser entendido no simplemente como una consecuencia del incremento de ingresos familiares, sino como el mejoramiento en la calidad de vida, que incluye los derechos sociales y políticos de las poblaciones.

Las propuestas que se presentarán a continuación están dirigidas hacia la conservación de recursos y el mejoramiento de la calidad de vida para las presentes y futuras generaciones, que garantice el espacio propicio para que la comunidad sea la gestora de sus propias aspiraciones. Todo ello con un enfoque de equidad que permitan favorecer la igualdad de oportunidades para mujeres, hombres, jóvenes y niños/as.

Reconociendo la diversidad de identidades en el cantón: indios, mestizos y negros, estas líneas políticas deben propiciar un proceso de interculturalidad para avanzar hacia la construcción de una sociedad local que, respetuosa y tolerante de sus diferencias, identifique puntos de encuentro para el bienestar común de todos sus miembros.

En este sentido, a continuación se establecen las principales líneas estratégicas y algunas de las acciones que deberán ser tomadas en cuenta para fortalecer y desarrollar los capitales comunitarios en la zona.

Políticas de desarrollo y fortalecimiento de los capitales comunitarios

Generación y fortalecimiento del capital social, que incluye:

- ◆ **Fortalecer las capacidades locales** en el nivel de las organizaciones comunitarias, organizaciones sociales tradicionales y nuevas, y Organizaciones de Segundo Grado. Para ello será conveniente potenciar su capacidad institucional, sus niveles de representación y legitimación, su capacidad de generación de propuestas, negociación e interlocución; la vinculación entre dirigentes y miembros comunitarios, y el fortalecimiento de la participación equitativa al interior y entre organizaciones. La colaboración horizontal entre organizaciones locales y organizaciones de apoyo es clave para apoyar estos procesos.
- ◆ **Fortalecer las relaciones “familia–comunidad”**, en base a la reactivación de procesos tradicionales de reciprocidad, redistribución e intercambio, a fin de lograr que las familias se conviertan en actores principales de la implementación de políticas sociales. Este proceso deberá ir acompañado con programas de apoyo a las iniciativas familiares, como microempresas que funcionen bajo sistemas de redistribución entre grupos de parentesco.
- ◆ **Impulsar el rol del municipio como agente articulador del desarrollo local**, lo que implica fortalecer las capacidades técnicas de la municipalidad, estimular la participación permanente en los procesos de planificación y gestión del desarrollo local y modernizar la estructura municipal. Todo ello orientado hacia el manejo de metodologías de concertación de políti-

cas públicas, de tal forma que se logre crear condiciones de participación democrática y responsable en la planificación cantonal.

- ◆ **Fortalecer y normar las instancias de participación ciudadana** recientemente establecidas como la Asamblea Cantonal, el Comité de Gestión del Desarrollo Local, los comités sectoriales (Comité de Salud, de turismo), a través de su institucionalización, con el fin de ampliar los procesos de concertación ciudadana ya iniciados en el cantón.
- ◆ **Fortalecer las redes y relaciones entre organizaciones** de diverso tipo (organizaciones, Estado y empresa privada), particularmente a nivel productivo, propiciando acuerdos que favorezcan la optimización de servicios (líneas de crédito).
- ◆ **Potenciar la diversidad de identidades existentes en el cantón**, a través del reconocimiento, valoración y revitalización de sus manifestaciones culturales (Inti Raymi, Paseo del Chagra, Fiesta de la Jora, fiestas de Cantoniación, juegos populares tradicionales, manifestaciones artístico-musicales).
- ◆ **Mejorar y fortalecer la calidad de la educación bilingüe** basada en el respeto y recuperación de la identidad y valores culturales, tanto del pueblo indígena como mestizo, de tal forma que se logre crear las bases de una ciudadanía consciente de sus derechos, tolerante y respetuosa de la diversidad.
- ◆ **Definir criterios que regulen la participación de agentes externos** como las Instituciones Públicas y ONGs, en tanto éstas compartan las líneas generales de desarrollo cantonal establecidos en Cotacachi.

Fortalecimiento del capital humano, tomando en cuenta la necesidad de:

- ◆ Favorecer una educación orientada hacia la formación integral de las actuales y futuras generaciones, tomando en cuenta los desafíos tecnológicos de la modernidad a la par de los conocimientos locales.
- ◆ Fortalecer los talentos y capacidades locales, la experiencia y liderazgo como factores que potencien el desarrollo local, a través de un proceso de recopilación y socialización de conocimientos y prácticas técnico-productivas y organizacionales.
- ◆ Reducir los niveles de deserción escolar con acciones concertadas a nivel local y nacional, en el marco del proceso de descentralización actualmente en marcha. Todo lo cual implica acordar acciones orientadas a una reformulación del sistema educativo; mejoramiento del acceso y calidad de la educación; mejoramiento del nivel nutricional de los escolares; y, promoción de la importancia de la educación en el nivel comunitario.
- ◆ Fortalecer la educación preescolar con el propósito de favorecer la estimulación temprana y facilitar su posterior aprovechamiento en la enseñanza formal.
- ◆ Impulsar programas de alfabetización y de refuerzo de la formación básica de adultos, que relacionen las actividades de formación con su entorno social, con especial énfasis en la población femenina indígena.
- ◆ Capacitar permanentemente a maestros bilingües e hispanos, de manera de actualizar sus conocimientos y que éstos vayan a la par de las dinámicas sociales y culturales que vive el cantón.
- ◆ Fortalecer el respeto y reconocimiento de las prácticas médicas tradicionales, a través de su recuperación como práctica legitimada en el sistema

de salud cantonal, tomando en cuenta la experiencia desarrollada por agentes de salud tradicionales (parteras, yachacs).

- ◆ **Favorecer acciones de prevención en salud** dirigido a los grupos de mayor vulnerabilidad, fundamentalmente a las mujeres durante el embarazo y el parto, y a los niños, tomando en cuenta los procesos de crecimiento y desarrollo, con énfasis en la reducción de la mortalidad de las madres embarazadas, especialmente de las adolescentes.

Fortalecimiento del capital físico y manufacturado

- ◆ **Impulsar programas de mejoramiento y construcción de servicios de básicos**, con participación popular, considerando que la disponibilidad de éstos son claves en el incremento de los niveles de vida. En este sentido resulta de fundamental importancia la ejecución de proyectos que:
 - amplíen la cobertura del sistema de agua potable, ligado a un adecuado manejo de recuperación, conservación y renovación de las fuentes de agua;
 - solucionen la eliminación de aguas servidas en poblaciones dispersas;
 - amplíen la cobertura de electrificación rural;
 - mejoren la calidad de los servicios de atención médica; y,
 - enfrenten con soluciones creativas el problema del tratamiento de desechos sólidos.
- ◆ **Promover la reorientación de las agendas** de los organismos de cooperación, el estado y de la sociedad civil **hacia las economías campesinas** y partiendo de sus necesidades, a través de programas que combinen la inten-

sificación agrícola, la creación de redes y relaciones y el fortalecimiento de la capacidad organizativa para el manejo de los recursos naturales.

- ◆ **Promover la articulación productiva** entre la zona andina y subtropical, con el fin de complementar la producción de alimentos necesarios para el cantón, asegurando la diversificación productiva y garantizando una dieta nutricional suficiente, dentro de programas que promuevan la seguridad alimentaria.
- ◆ **Establecer adecuados canales de comercialización**, favoreciendo la creación y puesta en marcha de redes de comercialización que permitan enfrentar de mejor manera la relación con el mercado, fortaleciendo las relaciones entre productores y consumidores organizados y apoyando el mejoramiento y la construcción de la red vial existente.
- ◆ **Generar ingresos y favorecer la seguridad alimentaria**, por medio de la promoción e intensificación de prácticas de manejo sustentable de recursos, elevando la productividad de la tierra y de la fuerza de trabajo para incrementar los ingresos de las poblaciones locales.
- ◆ **Fomentar líneas de crédito para los pequeños artesanos del cuero** y para los pequeños productores agropecuarios, de tal manera que posibilite una recapitalización de estas economías.
- ◆ **Impulsar programas de mejoramiento de manufacturas de cuero**, de tal forma que se aumente la calidad de los productos, se usen tecnologías que no afecten al medio ambiente y se mejoren las condiciones de competitividad de éstos en el mercado nacional e internacional.
- ◆ **Mejorar la infraestructura turística instalada**, a fin de fortalecer una de las actividades económicas más prometedoras del futuro, tomando en cuen-

ta la disponibilidad de recursos naturales del cantón (lagunas, parques, aguas termales).

- ◆ **Impulsar nuevos proyectos turísticos** con participación de los actores cantonales (organizaciones sociales, empresarios hoteleros).

Manejo sustentable de recursos naturales, incrementando el acceso y control de las poblaciones locales sobre los recursos naturales, de manera que las organizaciones sociales del cantón fortalezcan sus propias capacidades, se posicionen y se conviertan en interlocutores válidos y en agentes de presión hacia los gobiernos regionales y nacionales²⁵. Promover el acceso equitativo a los recursos naturales, paliaría de alguna manera la inequidad en la relación entre las comunidades locales y sus redes frente al mercado y al Estado. Particular importancia en el acceso y control de los recursos naturales tienen la tierra y el agua, pues son fundamentales para el mejoramiento de la calidad de vida de los pequeños productores campesinos. Esta línea estratégica comprende:

- ◆ La elaboración participativa y concertada de **planes de manejo ambiental** a escala cantonal y parroquial, que respondan a las líneas estratégicas más amplias ya desarrolladas en el Plan de Desarrollo de Cotacachi. El proce-

25 El incremento del control de las poblaciones locales sobre sus recursos puede generar contradicciones con las políticas promovidas desde los niveles centrales del Estado, por lo que es necesario vincular a las diversas instancias gubernamentales involucradas en el manejo de recursos, con el fin de que las propuestas generadas a escala local se articulen e incidan efectivamente en las políticas regionales y nacionales. A su vez, el fortalecimiento de las diversas formas de capital dentro de los programas de desarrollo local, permitirían una mayor articulación entre las iniciativas locales y el contexto social y político de mayor escala, de manera que las discusiones y propuestas generadas en estos niveles sean discutidas y validadas también en el ámbito local. Todo ello, con el propósito de generar un flujo de doble vía en el que no es posible el desarrollo local sin su correlato en el ámbito regional y nacional.

so de elaboración de estos planes debe fomentar la articulación de los distintos sectores de la sociedad civil, del Municipio como agente de desarrollo local y de los actores externos de apoyo. Los planes de manejo ambiental deben asegurar que las actividades económicas del cantón garanticen la sostenibilidad, a través de la reposición de recursos posterior a la explotación y que el capital ambiental sea fuente de generación de recursos económicos.

- ◆ **Impulsar procesos de reordenamiento territorial**, basados en una distribución equitativa de recursos naturales²⁶.
- ◆ **Promover el acceso equitativo al mercado de tierras**, privilegiando a los pequeños productores campesinos e indígenas.
- ◆ **Promover el turismo** para el manejo comunitario del paisaje natural, como un elemento clave dentro del capital ambiental. Estos programas deben ser manejados por las propias organizaciones y responder a los lineamientos generales establecidos en los planes de manejo ambiental.
- ◆ **Creación de un marco jurídico adecuado**, que regule el manejo sustentable de los recursos y asegure el acceso equitativo de la población a los mismos. Este marco legal deberá ser ejecutado por la Municipalidad, fortaleciendo su rol de regulador y articulador del desarrollo local y deberá ser formulado con la participación de las poblaciones locales.
- ◆ **Emprender programas de conservación, recuperación y manejo de los suelos**, a través de la recuperación de las prácticas tradicionales de mane-

26 Uno de los aspectos centrales en este sentido y ante el cual es indispensable generar políticas es el tema de la minería y el control de las poblaciones sobre la riqueza minera del cantón.

jo de suelos (terrazas y camellones, forestación, rotación de cultivos, cultivos asociados, abonos orgánicos, etc.). Estos programas deben ir relacionadas con aquellos de recuperación de cultivos tradicionales y variedades nativas, con el fin de evitar la erosión genética de las variedades agrícolas y contribuir a mejorar la nutrición y la salud de los pobladores del cantón.

- ◆ **Impulsar programas de forestación en la zona andina y manejo de bosque virgen en el área subtropical**, los mismos que deberán ser administrados sustentablemente por las propias comunidades, promoviendo la articulación entre los niveles locales y centrales del estado y sobre la base de un sistema de control por parte de los pobladores que cuente con un correlato jurídico que lo sustente.
- ◆ **Manejo integral del agua de riego**, con énfasis en la conservación del recurso y en los aspectos sociales del manejo y entrega de servicios.
- ◆ **Manejo sustentable del páramo**, a través de proyectos de forestación, uso y manejo adecuado del agua.
- ◆ **Educación ambiental** partiendo de los valores culturales de las poblaciones locales, que favorecen el desarrollo sustentable, y promoviendo una relación armónica entre el hombre y la naturaleza, tendiente al manejo adecuado y sustentable de los recursos.

BIBLIOGRAFÍA

- Albó, Xavier y Ramón, Galo,
1994 **Comunidades andinas desde dentro. Dinámicas organizativas y asistencia técnica**, Quito.
- Arocena, José,
1995 **El desarrollo local. Un desafío contemporáneo**, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Nueva Sociedad, Caracas.
- Bravo, Elizabeth,
1991 **Diagnóstico preliminar ecológico del cantón Cotacachi**, Acción Ecológica.
- Bebbington, Anthony and Perreault, Thomas,
1998 **Social capital and political ecological change in highland Ecuador**, Department of Geography, University of Colorado at Boulder, mimeo.
- CAAP,
1991 **Prediagnóstico y estrategia de Desarrollo del cantón Cotacachi**, Documento de trabajo, Quito.
- CEPAR, IMC,
1998 **Investigación sobre la situación de Salud de Cotacachi**, Cotacachi.
- CEPAR, USAID, CDC, UNFPA,
1995 **ENDEMAIN-94 Ecuador: Encuesta demográfica y de salud materno infantil**.
- Conferencia Internacional de MERGE – Manejo de Ecosistemas y Recursos con énfasis en género,
1996 **FLACSO**.
- FENOCIN - UNORCAC,
1996 **Memoria del Taller de autodiagnóstico de las comunidades indígenas socias de UNORCAC**, Cayambe.
- Flora, Cornelia y Flora Jan
1996 **La sustentabilidad comunitario y formas de capital**, SANREM, CRSP, Documentos de trabajo, Quito

Flora, Gabriela Catalina,

- 1998 **Circular migration and community attachment in the highland indigenous communities of Cotacachi, Ecuador**, Thesis submitted to the Graduate Faculty of the University of Georgia, Athens, Georgia.

García, Mary,

- 1998 **UNORCAC: Proceso organizativo y gestión**, inédito, Quito.

González Loera, Jorge,

- 1995 “Contribuciones al concepto de sustentabilidad agrícola y del desarrollo”, en Jorge Gonzáles Loera y otros, **Agroecología y Desarrollo Sustentable**, 2do Seminario Internacional de Agroecología, México, Universidad Autónoma Chapingo.

Guerrero, Fernando,

- 1998 “La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi”, inédito, Quito.

Ibarra, Hernán,

- 1997 **Participación política indígena y cambios en el poder local**, Documento de trabajo, IBIS - DINAMARCA, Quito.

Ilustre Municipio de Cotacachi,

- 1997 **Plan de desarrollo del cantón Cotacachi**, Cotacachi.

Ilustre Municipio de Cotacachi,

- 1997a **Memorias de la Segunda Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi**, Cotacachi.

Martínez, Luciano,

- 1996 **FAMILIA INDIGENA: Cambios Socio demográficos y económicos**, AEPO, Quito.

Médicos sin fronteras de España,

- 1996 **Diagnóstico Situacional Proyecto Jambi Mascaric**, Documento de trabajo, Cotacachi.

Putnam, Robert D,

- 1994 **Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa**. Editorial Galac, Caracas, Venezuela.

Ramón, Galo,

- 1994 **El manejo del conflicto en el mundo indio**, Documento de trabajo, COMUNIDEC, Quito.

Ramón Galo, et al.,

- 1997 **NANEGAL: Capital social y comunidad sustentable**, Informe de investigación proyecto Sanrem, COMUNIDEC, Quito.

RIAD,

- 1994 **Agriculturas sustentables: Un campo práctico y conceptual en disputa**, Serie Diálogos para el debate # 1, Quito.

UNORCAC,

- 1998 **Autodiagnóstico de la UNORCAC**, Documento de trabajo.

UNORCAC - Universidad de Georgia - Universidad de Auburn,

- 1997 **Memoria del Taller de autodiagnóstico de las Juntas de Agua de consumo**, Documento de trabajo, Cotacachi.

Winter, Kimberly Ann,

- 1997 **Cultural and natural resource management in the buffer zone of the Cotacachi-Cayapas Ecological Reserve**, Ecuador, tesis de grado, University of Georgia.