



Anthropologica del Departamento de  
Ciencias Sociales  
ISSN: 0254-9212  
[anthropo@pucp.pe](mailto:anthropo@pucp.pe)  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú

Ortiz Crespo, Santiago

Comuneros y revolución ciudadana: los casos de Otavalo y Cotacachi en Ecuador  
Anthropologica del Departamento de Ciencias Sociales, vol. XXXI, núm. 31, diciembre, 2013, pp. 81-  
100

Pontificia Universidad Católica del Perú  
San Miguel, Perú

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88636922004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

# **Comuneros y revolución ciudadana: los casos de Otavalo y Cotacachi en Ecuador**

**Santiago Ortiz Crespo**

## *RESUMEN*

*Desde el año 2006, se ha dividido el voto indígena entre el movimiento político étnico Pachakutik y el movimiento Alianza País (AP), liderado por Rafael Correa, actual presidente del Ecuador. Este artículo busca una explicación esta división del voto, examinando el comportamiento político de los comuneros de Otavalo y Cotacachi, municipios de la sierra norte de Ecuador; bastiones del movimiento indígena. El escrito sostiene que el respaldo a Correa puede explicarse por tres factores: primero, la antigua relación de los indígenas con el Estado; segundo, un comportamiento electoral que combina confianza en líderes étnicos y pragmatismo político, y tercero, la expectativa de mayor presencia del Estado. Para realizar este estudio se empleó observación participante en los dos cantones para captar las prácticas de la población en el proceso político, encuestas para captar sus percepciones y datos electorales oficiales para ver los resultados.*

*Palabras clave:* comunidades, Estado, comportamiento político, Ecuador.

## **Commoners and Revolución Ciudadana: The cases of Otavalo and Cotacachi in Ecuador**

### **SUMMARY**

*Since 2006 the indigenous political vote has split between Pachakutik and Alianza País (AP). The latter is a political movement led by Rafael Correa, currently president of Ecuador. The article seeks an explanation for this distribution of the vote, examining the political behavior of the indigenous people of the Otavalo and Cotacachi counties of the northern Ecuadorean highlands. It argues that the support for Correa can be explained by several factors: (1) the historical relationship between indigenous people and the State; (2) an electoral behaviour that combines trust in ethnic leaders and pragmatism; and (3) an expectation of «more state presence». The study is based on two surveys of leaders and local population, participant observation and interviews, as well as a document review.*

*Keywords:* communities, state, political behaviour, Ecuador.

## INTRODUCCIÓN

Los indígenas andinos del Ecuador, cuya base organizativa estuvo en las comunas, participaron en la disputa por el poder local desde 1996 hasta la actualidad y accedieron mediante sus representantes étnicos a más de cien juntas parroquiales, treinta municipios y cuatro consejos provinciales. Esto se dio en el marco de la ofensiva política liderada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que a su vez, formó el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik para participar en las elecciones.

Esta participación se dio en el contexto de crisis del sistema político bajo el régimen neoliberal entre 1996 y 2006. La crisis se acentuó por insurrecciones civiles que provocaron el derrocamiento de tres presidentes y que, a la postre, originaron el nacimiento del movimiento Alianza País (AP), una coalición de actores sociales y políticos urbanos y rurales que ganó las elecciones en 2006 con el economista Rafael Correa. El día de su toma de posesión, este manifestó su intención de convocar a una Asamblea Constituyente como, efectivamente, se realizó poco después. Con la Constitución, en 2008, su gobierno se orientó a consolidar el Estado como centro de la vida social, con un rol proactivo en el desarrollo y la redistribución de la riqueza en función del «Buen Vivir» o *Sumak Kausay*.

A pesar de que hubo confluencia entre la corriente indígena y AP en el plano electoral, al apoyar la candidatura de Rafael Correa en la segunda vuelta presidencial en 2006 y respaldar la aprobación de la nueva Constitución en 2008, hubo un creciente distanciamiento en torno a la legislación que operativiza a esta última —Ley de Aguas, Ley de Tierras y Ley Minera—, pues según la CONAIE y el Pachakutik se estaba impulsando un modelo de desarrollo que enfatizaba los rasgos primario-exportadores y extractivos de la economía.

Sin embargo, en ese distanciamiento un sector del movimiento indígena mantuvo su respaldo al gobierno de AP, lo que generó divergencias con la tendencia

crítica y de oposición expresada en la CONAIE y el Pachakutik. Este artículo intenta dar una explicación de esta divergencia al interior del movimiento indígena examinando el comportamiento político de los comuneros de Otavalo y Cotacachi, en la provincia de Imbabura, bastión de dicho movimiento. Allí el presidente Correa ha ganado siete elecciones sucesivas con un torrente mayoritario de votos, al tiempo que dos líderes históricos de los grupos indígenas locales —Alberto Anrango y Mario Conejo— fueron elegidos como alcaldes en las listas 35 de AP.

Este estudio plantea que el respaldo logrado por Correa se explica por varios factores. El primero proviene de una relación histórica comuneros-Estado por el acceso a recursos. En segundo lugar está el comportamiento electoral pragmático de los indígenas, que sin renunciar a sus representantes étnicos, optan por participar en movimientos políticos viables para tener nexos con el poder. Finalmente, porque en el imaginario indígena —a diferencia de la propuesta neoliberal de *menos Estado*— hay la expectativa de *más Estado*, en tanto este asegura mayor acceso a los servicios públicos.

Para realizar este estudio se empleó la observación participante en los dos cantones para conocer las prácticas de la población en el proceso político, encuestas para captar sus percepciones y datos electorales oficiales para ver los resultados. Se recurre a datos de dos encuestas: una realizada a 128 líderes comunales para captar la relación comunas-Estado (Ortiz, Encuesta a líderes, 2008), y la otra para conocer la opinión de la población indígena de base sobre dicha relación, con una muestra de 1 085 personas, desglosada por grupos étnicos, de género, edad y territorio en los dos cantones (Ortiz, Ciudadanía y Derechos, 2009). Además, se realizó una estancia de investigación en el terreno, donde se pudo observar la participación electoral y se consultaron los datos electorales oficiales de las elecciones 1996-2013.

El artículo se desarrolla en tres apartados: las relaciones de los comuneros con el Estado; el comportamiento político de los indígenas, y finalmente, su visión y opinión respecto del Estado.

## 1. LAS COMUNAS: ORGANISMO DINÁMICO QUE ARTICULA CLASE Y ETNIA

Varios autores asignan un rol clave a la comuna como principal indicador de la revitalización étnica (Santana, 1995; Sánchez, 2007). En este sentido, las comunidades tienen un doble carácter: por una parte, los indígenas basados en la tierra, el parentesco y la vecindad constituyen una base de reciprocidad y cohesión cultural

y regulan la vida interna a través de autoridades propias; por otra parte, juegan un rol hacia el exterior como instancia de mediación ante los actores externos (Chiriboga, 1986; Zamosc, 1993; Albo y Ramón, 1994; Guerrero y Ospina, 2003).

En la literatura sobre comunidades en Ecuador hay cierto consenso en torno a esos elementos generales, pero luego de estas aproximaciones, vienen las diferencias entre un enfoque que enfatiza los elementos culturales y de identidad (Santana, 1995) y el enfoque agrarista, que sostiene que se está dando una desestructuración del modelo comunal por la crisis de la producción agraria (Martínez, 2002, p. 130).

Hay un tercer enfoque que se aparta de estas visiones y que propone que las comunas dependen del interjuego etnia-clase (Postero y Zamosc, 2005). Estas dos dimensiones se retroalimentan, pues la base de clase se refuerza con los lazos de cohesión étnica para enfrentar las luchas por la tierra y contra la opresión (Korovkin, 2002).

El problema con las visiones agraristas es que no comprenden la dinámica cultural del movimiento étnico. El límite de las visiones culturalistas es que no explican las transformaciones estructurales que vivieron las comunas y los intereses materiales que están detrás de la lucha política de dicho movimiento. Con el tercer enfoque es posible entender a las comunas como organismos formados por grupos campesinos e indígenas subalternos que enfrentan las relaciones de dominio étnico, y comprenderlas no como entidades estáticas ni aisladas, sino como instancias que se transforman en medio de relaciones de fuerza con las élites mestizas y el Estado.

En este sentido, la comuna juega un rol como estructura de la movilización o incubadora de acción colectiva: se abre para los momentos de acción y a su vez, es la retaguardia para acoger a las fuerzas cuando la acción pasa (Tarrow, 1997, pp. 51-52). En el caso de Ecuador, las comunas fueron protagonistas del largo asedio al poder gamonal (Ortiz, 2012, pp. 182-183), y desde el levantamiento de 1990, jugaron un rol clave en la movilización política y en la identidad indígena (Guerrero y Ospina, 2003, pp. 123-128).

Por otra parte, no hay un solo modelo de comunas. Para Galo Ramón hay una configuración comunal diversa, según se asienten en zonas altas o bajas de los Andes, en zonas rurales o periurbanas, o si mantienen o no la pequeña producción (Ortiz, 2012, p. 104). Esta diversidad responde a la historia de la relación con la hacienda: Andrés Guerrero, en su estudio sobre la hacienda Quinchuquí de Otavalo en 1980, examina los conflictos entre comunidades *yanaperas* —es decir, comunidades «libres»—, ubicadas fuera de la hacienda, y comunas *husipungueras*

que se formaron al interior de las haciendas en la larga lucha por la tierra (Gue-rrero, 2001, p. 168).

Las dos zonas estudiadas de Imbabura tienen otra particularidad: cuentan con un tejido comunero significativo en medio de un escenario dinámico; los indíge-nas de las comunas libres se modernizaron afirmando su control de la artesanía, la industria rural, el turismo y de redes de comercio trascnacional (Kyle, 2001), todo ello sustentado en una base de pequeña propiedad: en Cotacachi con 2,88 hectáreas de promedio, algo más extensas que las de Otavalo, que giran en torno a 1,7 hectáreas (Ortiz, 2012, p. 112).

Por otra parte, las comunas de Otavalo y Cotacachi han sido un factor clave en la protección social a las familias, pues a su interior se aseguró la alimentación y la vivienda, pero su economía se transformó, pues los comuneros consiguieron buena parte de los bienes para su supervivencia fuera de los linderos de la comu-nidad. También sus organizaciones, la asamblea y el cabildo se han modificado en la medida en que buscaron resolver sus necesidades básicas gestionando recursos ante actores externos.

Así la actividad productiva, paradójicamente, retuvo a la población en la zona. Por una parte, los trabajadores han vivido en las comunas cercanas a los lugares de trabajo donde tuvieron su vivienda, completaron su ingreso, participaron en la organización y se interesaron por la política, manteniendo sus rasgos étnicos. Por otro lado, Otavalo, la ciudad más importante de la zona, fue «tomada» desde fines de la década de 1970 por los indígenas, quienes se urbanizaron sin perder la relación con las comunidades rurales.

Hay que señalar que estos cambios tuvieron un correlato en el campo polí-tico: las comunas perdieron su rol como ejes de articulación y representación del mundo indígena local. Esto se manifiesta en procesos de descentramiento interno y externo (Sánchez Parga, 2007, p. 40), en la medida en que la comuna debió adecuarse a un naciente pluralismo organizativo —a su interior surgieron juntas de agua, asociaciones productivas, grupos de mujeres y jóvenes o cooperativas—, mientras al exterior se vincularon progresivamente con instituciones estatales, especialmente con los municipios y luego con las juntas parroquiales.

En síntesis, con esta breve revisión se puede plantear un concepto dinámico de la comuna como una instancia de familias atravesada por transformaciones étnicas y de clase, que utilizan recursos naturales en un territorio, protegen a sus miembros y administran justicia. Estas prácticas constituyen la base de su organización e identidad, que luego se despliega en las demandas y acciones en los territorios y ámbitos públicos interétnicos, particularmente con los gobiernos locales y el Estado.

## 2. LA VARIADA RELACIÓN CON EL ESTADO

Imbabura es una provincia ecológicamente diversa, con varias lagunas y pisos climáticos de páramos andinos, valles y subtrópico. Económicamente tiene una producción agrícola, industrial y artesanal, con un relativo desarrollo comercial y turístico. Cuenta con un mediano desarrollo territorial, de manera que se constituye como una periferia activa del eje capitalista de la sierra norte (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999). Al ser una provincia vecina a la capital, la presencia del Estado central ha sido considerable como proveedor de servicios e infraestructura, y ha extendido su malla institucional hasta las parroquias rurales.

Las comunas de la región configuran una trama organizativa de raíz étnica con más de 250 comunas: 85 participan en la Federación de Pueblos Kichwas de la Sierra Norte (CHIJALLTA-FICI), filial de CONAIE en Otavalo, y 43 en la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas en Cotacachi (UNORCAC). La población indígena de los dos cantones asciende a 73 mil personas, buena parte ubicada en las comunas donde 90% de sus integrantes son indígenas (Ortiz, 2008).

Con la crisis de la hacienda, los comuneros ampliaron sus relaciones con el Estado: las ocupaciones de tierra los convirtió en objetos de represión policial, pero las demandas judiciales los llevaron a insertarse en redes burocráticas y a tomar contacto con jueces y abogados. Posteriormente, el Estado fue un aliado de los proyectos de desarrollo rural, que fueron administrados por los propios indígenas en su enfoque de *desarrollo con identidad*. Desde la década de 1980, las comunidades demandaron acceso a obras y servicios públicos a los municipios.

Una demanda fundamental fue la del agua: en la provincia funcionan 110 juntas que construyeron sus sistemas de riego o de agua para el consumo, en forma comunitaria, pero con financiamiento y reconocimiento legal de organismos del Estado (Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras 2008). Las 128 comunas tienen luz eléctrica aprovisionada por las empresas públicas, casas comunales construidas con los municipios y carreteras construidas en mingas por los comuneros con el Consejo Provincial. Igualmente, hay setenta escuelas que fueron edificadas entre los comuneros y el Estado. Cincuenta comunas tienen alcantarillado y otras tantas tienen instalaciones de teléfono fijo colocadas por la empresa estatal; pocas tienen centros de salud o colegios, que por lo general están en los centros urbanos (Ortiz, 2008).

En todo este trayecto, las comunas movilizaron mano de obra mediante mingas que se realizaron al menos una vez por mes, con un promedio de asistencia de 64% de los socios (Ortiz, 2009). El equipamiento comunal cuenta con aporte del Estado

en materiales y recursos, para lo cual los indígenas tomaron contacto con autoridades locales —concejales, alcaldes y prefectos—, así como con técnicos y funcionarios.

Hay que señalar que a través del acceso a la escuela pública se formaron los niños indígenas como *ciudadanos de la nación*. Muchos jóvenes indígenas se hicieron maestros y jugaron un rol destacado en la dirigencia del movimiento indígena; otros fueron contratados como promotores de desarrollo. Otro ámbito de relacionamiento con el Estado se ha dado en el campo del derecho, donde la frontera entre la justicia comunitaria y estatal ha sido porosa, permitiendo el contacto de los indígenas con policías, jueces y fiscales.

En la mediación con los actores externos, las directivas comuneras —representadas en los Cabildos— jugaron un rol importante, ya que, siendo autoridades en el ámbito interno de las comunas, fueron representantes ante el municipio, los ministerios y las agencias de cooperación.

Esto quiere decir que la creciente demanda de obras y servicios implicó históricamente una progresiva relación entre las comunas y el Estado. Esto se comprueba cuando cerca de la mitad de los indígenas responde en la segunda encuesta que sus comunas presentaron solicitudes a los diversos niveles del Estado: a los municipios (48%), a los consejos provinciales (18%) y al Estado central (20%). Resalta el hecho de que los grupos indígenas y los de estratos bajos tuvieron mayores solicitudes, reclamos o propuestas que los mestizos y de estratos medios (Ortiz, 2009).

La encuesta señala también que la población indígena tuvo diversas formas de relación con los gobiernos locales, tales como el pago de impuestos (32%), asistencia a comités y asambleas de las instancias municipales (12%) e intervención en el presupuesto participativo (15%) (Ortiz, 2009).

Los indígenas y los grupos más pobres tuvieron más relación con los municipios y el Estado que los mestizos y sectores medios. Coherente con lo anterior, la mitad de la población rural se acercó a solicitar obras, frente al 31% de la urbana (Ortiz, 2009).

Hay que advertir que estos datos se explican porque durante los últimos quince años son los líderes indígenas quienes han conducido las alcaldías, lo cual ha incidido en la penetración de los municipios en las comunidades. Paradójicamente, se trata de gobiernos locales con una historia mestiza y urbana, que en el contexto de la descentralización que tuvo el país fueron liderados por alcaldes indígenas que ganaron influencia en las comunidades. Las juntas parroquiales que fueron elegidas en el año 2000 también empezaron a ocupar un lugar importante, sustituyendo a varias organizaciones indígenas.

La relación con el Estado central se ha incrementado desde el gobierno de Rafael Correa, elegido en 2006, debido al giro dado por aquel hacia una política redistributiva y al incremento del presupuesto social. Si en el período neoliberal el Estado central estuvo «de retirada» en el campo (1990-2007), en la actual etapa de reforzamiento del Estado ha sido notorio el impacto de la inversión pública en infraestructura y en los programas sociales y de lucha contra la pobreza. Sin tomar en cuenta los gastos corrientes, la inversión pública para la provincia de Imbabura suma en la administración de Correa US\$ 425 millones, es decir, un promedio de US\$ 1000 de inversión per cápita (SENPLADES, 2013).

### 3. DE MOVIMIENTO ÉTNICO A LA ALIANZA CON LA REVOLUCIÓN CIUDADANA

La relación comuneros-Estado, descrita en el apartado anterior, se consolidó y legitimó paralelamente con la participación indígena en el ejercicio del sufragio y la democracia representativa. Los comuneros han tenido una alta participación en las urnas durante todo el período democrático. Así, en los comicios desde 1996 a 2009 alcanzaron una participación promedio del 67% (Ortiz, 2012, p. 204).

Cuando el movimiento indígena se consolidó como actor político, se planteó la necesidad de crear un movimiento electoral (Barrera, 2002). Los indígenas se convencieron de ello cuando lograron el triunfo del *no* en la consulta convocada en 1995 por el gobierno de Sixto Durán Ballén para legitimar las reformas neoliberales. De allí que fundaron el movimiento Pachakutik, que en su primera intervención electoral en 1996 logró resultados significativos. En la esfera local captó al Municipio de Cotacachi, con el líder indígena Auki Tituaña. Su gestión innovadora atrajo la atención de la población, que encontró en Pachakutik una alternativa viable para generar administraciones democráticas en los cantones vecinos.

Para el año 2000, luego de un largo proceso de disputa en Otavalo, el intelectual indígena Mario Conejo ganó la alcaldía con el 46% de los votos. A él también le tocó gobernar sobre un aparato municipal tradicional, anteriormente dirigido por autoridades mestizas, y pudo realizar una gestión moderna con el mejoramiento de los servicios básicos y la rehabilitación del casco urbano de la ciudad, con el fin de afianzar su cantón como mercado artesanal y eje de atracción turística de la sierra norte. Su gestión fue confirmada con dos reelecciones sucesivas: 2004 y 2009.

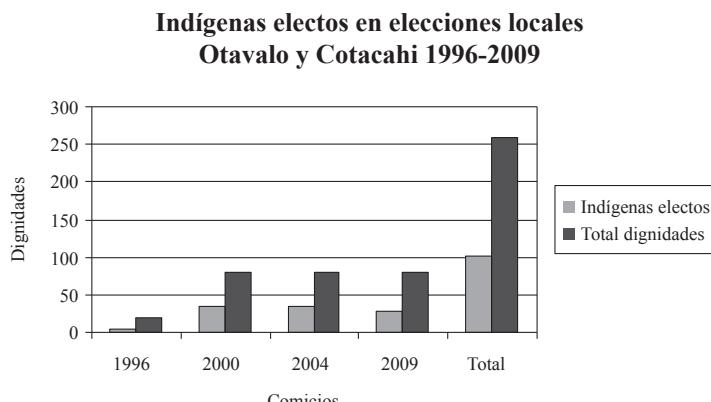
Sin embargo, tanto Conejo como Tituaña tuvieron conflictos con las organizaciones comuneras. El primero, un intelectual que venía de una familia acomodada, venció en las elecciones a Carmen Yamberla, líder de la Federación Indígena y

Campesina de Imbabura (FICI), quien fue su tenaz opositora a lo largo de sus tres administraciones. Por las tensiones internas del movimiento, el alcalde Conejo se separó de Pachakutik y constituyó su propia agrupación, Minga Intercultural, grupo político local que apoyó a Rafael Correa en las presidenciales de 2009. Ese año también Conejo fue reelegido como alcalde por las listas de AP, venciendo a Pachakutik, opositor de Rafael Correa, que presentó a José Quimbo como candidato a dicha dignidad en los comicios locales.

Mientras tanto, en Cotacachi, la relación entre UNORCAC y el alcalde Auki Tituaña no estuvo exenta de conflictos. Si bien los indígenas participaron en la asamblea de la Unidad Cantonal, instancia de cogestión de la sociedad civil con el municipio, pronto surgieron tensiones en temas referidos al control de la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas, al programa de alfabetización promovido por el municipio y al acceso de los campesinos al nuevo mercado urbano construido por Tituaña. Todo ello llevó a un alejamiento de la UNORCAC de la administración municipal y del Pachakutik. Esa organización, en los comicios de 2009, lanzó la candidatura a la alcaldía de Alberto Anrango, líder fundador de dicha unión, en las listas del partido AP de Rafael Correa. En resumen, los indígenas, tanto del grupo Minga Intercultural como de las comunas de la UNORCAC pasaron de apoyar movimientos étnicos a negociar una cuota de representación con AP, movimiento con predominio mestizo que ha ganado en todas las votaciones en las que ha participado en la provincia.

Pese a ese cambio, hay que señalar que los comuneros han mantenido su lealtad a los candidatos indígenas para que sean elegidos como autoridades locales: en los dos cantones cerca del 40% de las dignidades electas en cuatro comicios electorales fue ganado por indígenas (alcaldes, prefectos, consejeros provinciales, concejales municipales y vocales de juntas parroquiales). En 1996 ganaron 4 de las 20 dignidades; en 2000, 35 de las 80; en 2004, 35 de las 80, y en 2009, 28 de las 80 dignidades. En total, suman 102 indígenas de 260 dignidades electas, lo cual demuestra que la población indígena local confiaba en los líderes indígenas como autoridades.

Esto se explica por la influencia de las comunas. Si bien muchos candidatos son escogidos por los partidos, otros tienen que pasar por el consenso comunal: Alberto Anrango, por ejemplo, fue escogido para postular a la alcaldía de Cotacachi en varias asambleas de la UNORCAC y recibió el visto bueno de las comunidades. Los comuneros tienen más confianza en candidatos de su grupo étnico, aunque también evalúan la capacidad de gestión del candidato y sus méritos profesionales para desempeñar su cargo.



Fuente: CNE, TSE, 2009. Elecciones 1996, 2000, 2004 y 2009. Elaboración: autor.

Hay que señalar que en 2009 el buró de AP<sup>1</sup> reconoció a los candidatos seleccionados por las comunidades, pero luego les exigió pasar un nuevo filtro: las primarias. Estas se realizaron en 35 de las 36 parroquias de Imbabura, en los cantones y a escala provincial. La participación llegó a más de 10 mil personas en los dos cantones examinados: 7873 en Otavalo y 2848 en Cotacachi (entrevista a RB, en Ortiz, 2009, p. 106), y fueron designados tanto Alberto Anrango en Cotacachi como Mario Conejo en Otavalo.

En la campaña de 2009<sup>2</sup> las comunas intervinieron activamente utilizando los «modos indígenas de hacer política» (Van Cott, 2003, p. 27): asambleas, relaciones familiares, uso de símbolos y fiestas comunitarias, marchas y bailes alrededor de las plazas, música y danzas andinas sobre las tarimas, con uso del kichwa. Estos modos *indígenas* se combinaron con los medios *mestizos* como propaganda gráfica, encuestas y caravanas de automóviles. Además, los candidatos utilizaron los recursos del Estado y los gobiernos locales (oficinas, carros, personal). Adicionalmente, se pudo observar el uso de los programas sociales, como bonos de vivienda, titulación de tierra o desarrollo humano (Ortiz, 2012, pp. 210-214).

En las elecciones de 2009, los resultados favorecieron de una manera abrumadora a AP. Del conjunto de dignidades, el prefecto, los seis alcaldes y 21 de

<sup>1</sup> El buró político de AP fue el máximo organismo de decisión de este movimiento en su primera etapa hasta 2009.

<sup>2</sup> El autor hizo el seguimiento de la campaña electoral en 2009 mediante un proceso de observación participativa.

los 36 presidentes de las juntas parroquiales fueron del movimiento gobernante<sup>3</sup>. El movimiento Pachakutik solo captó la presidencia de dos juntas.

Los comuneros mostraron preferencia por líderes indígenas que tenían un pensamiento de centroizquierda. Pero estos criterios no bastaron: los factores étnicos o ideológicos funcionaron hasta cierto punto, pero luego incidieron otros ingredientes, como la capacidad política para formar alianzas o negociar con el gobierno. Alberto Anrango y Mario Conejo —indígenas y profesionales con una ideología de izquierda— ganaron en esta ocasión cuando establecieron un acuerdo con Rafael Correa y se inscribieron en las listas de AP. Con ello consiguieron una conexión con el presidente de la República y con el Estado. Como señaló un indígena: «Apoyo a Alberto Anrango porque es la línea más directa para llegar al presidente» (Ortiz, 2012, p. 219). Otro indígena, líder de la Junta de Aguas de Morochos, refiriéndose a Rafael Correa, dijo: «Es nuestro padre, cómo no vamos a votar por quien se preocupa por nosotros» (Ortiz, 2012, p. 219).

En resumen, si los indígenas participaron con su movimiento étnico hasta 2006, apoyando en 2008 la iniciativa constituyente del gobierno, en 2009 se dividieron, unos manteniéndose y otros demarcándose de Pachakutik. Esta división se confirmó en 2013, cuando Correa ganó con el apoyo indígena local las elecciones presidenciales, obteniendo el 56% y el 63% en Otavalo y Cotacachi.

Tal como se evidencia en la tabla anterior, AP ha ganado con sus tesis y candidatos los siete comicios con el 50% o más —excepto en Otavalo en 2011, cuando la segunda consulta obtiene el 44%—. Este persistente fenómeno revela la radical transformación del mapa político provincial, subordinando a las formaciones electorales étnicas.

En este escenario, la influencia comunera ha entrado en una nueva fase. Si bien las comunas aún seleccionan candidatos en asambleas, hacen una campaña teñida de elementos étnicos, confían en autoridades indígenas y negocian una cuota de poder con AP; sus *modos indígenas de hacer política* están supeditados a las modalidades mestizas que predominan en el sistema político y las formas de democracia comunitaria pierden importancia ante la afirmación del régimen democrático representativo.

El caso de la alianza de la UNORCAC en Cotacachi y Minga Intercultural en Otavalo con el movimiento AP es significativo: se reelegirán líderes indígenas en el marco de un movimiento de centro-izquierda que asegure entrega de recursos a la población.

---

<sup>3</sup> Ver Resultados elecciones en parroquias de mayoría indígena (Ortiz, 2012, pp. 217-218).

**Cuadro 1. Resultados electorales A. PAÍS 2006-2013 (Porcentaje del total)**

Comicios	Correa/Alianza País/SI	
	OTAVALO	COTACACHI
2006 Elecciones presidenciales (segunda vuelta)*	68	68
2007 Consulta (Sí)*	87	87
2007 Elecciones constituyentes*	78	78
2008 Referéndum (Sí) <sup>1</sup>	76	78
2009 Elecciones presidenciales	68	74
2011 Consulta (Sí) <sup>2</sup>	44	50
2013 Elecciones presidenciales	56	63

Fuente: CNE. Elaboración: autor. \* Datos de la provincia de Imbabura

<sup>1</sup> Resultados por el Sí a la pregunta: ¿Aprueba usted el texto de la Nueva Constitución Política de la República elaborado por la Asamblea Constituyente?

<sup>2</sup> Resultados promedio de las diez preguntas consultadas.

\*Alianza Unidad Plurinacional de las Izquierdas - Alberto Acosta

Hay que advertir que la parcelación de las fuerzas étnicas no es una novedad en los dos cantones estudiados. Tal como se vio anteriormente, el conflicto entre yanaperos y huasipungueros por el control de la hacienda de Quinchuquí, la disputa entre candidatos en las elecciones de 2000 en Otavalo y las tensiones de las organizaciones comuneras FICI de Otavalo y UNORCAC de Cotacachi con sus respectivos alcaldes revelan largas tensiones. Cuando el conflicto étnico se acentúa, tienden a unificarse los grupos comuneros e intelectuales, urbanos y rurales, pero cuando dicho conflicto se atenúa, las tensiones intraétnicas emergen a la superficie. Es decir, AP entra a intervenir en un contexto de conflictos preexistentes entre los indígenas, y es allí cuando surge como alternativa viable para muchos de ellos.

Cuando el retorno del Estado se produce con la Revolución Ciudadana, los indígenas optan por aliarse con el movimiento político gobernante y tener una *línea directa* con el presidente. Es decir, los indígenas aprovechan las oportunidades en cada etapa y, si antes disputaron por el municipio, ahora se juegan por estrechar lazos con el Estado central y con la fuerza gobernante que lo representa, mientras el municipio pasa a un segundo plano, como operador de políticas resueltas desde la capital.

La participación política fue una estrategia que permitió a los indígenas romper el monopolio mestizo en una institución de raíces coloniales, como es el

municipio, y quebrar el cimiento institucional de la dominación étnica, pero, al mismo tiempo, aquella les implicó inscribirse en el marco del sistema político existente y, en los últimos años, a negociar con AP. Esto, como se verá en la siguiente sección, se sustenta en el imaginario indígena sobre el Estado.

#### 4. MÁS ESTADO

Luego de ver las intensas relaciones con el municipio y el Estado y su participación en el sistema político, hay que preguntarse sobre el componente subjetivo del proceso: la opinión de la población indígena sobre el Estado. Para ello, se realizará un examen de la experiencia, la noción y las expectativas de los indígenas, así como el del papel del Estado en la provisión de servicios y la garantía de derechos.

**Cuadro 2. Percepción sobre la noción del Estado según etnia<sup>4</sup> Otavalo y Cotacachi 2009 (porcentaje)**

Grupo		Es el edificio público	Atiende los servicios básicos	Representa a los partidos	Asegura un nivel de vida digno	Reprime las manifestaciones	Organiza fiestas patrias
Grupo étnico	Indígenas	31	15	5	35	2	3
	Mestizos	25	20	8	37	1	1
Promedio		28	17	6	36	2	2

Fuente: Ortiz, 2012, p. 287. Elaboración: autor.

Según el cuadro anterior, cerca de la tercera parte de los indígenas tiene el criterio de que el Estado es una instancia que asegura un nivel de vida digno para la población (36%). A esto se suma un 15%, que lo define como un ente que atiende los servicios. De esta manera, la mayoría de respuestas (51%) configura una visión positiva del Estado, en tanto los encuestados esperan que este sea un garante activo de vida digna y proveedor de servicios públicos. No se encuentran mayores diferencias por etnia, territorio o estrato social en las respuestas.

Para verificar con mayor detalle la opinión sobre las funciones del Estado, se plantearon alternativas en relación con la salud, la educación, el desarrollo económico, las vías y los bonos. Es significativo que la corriente mayoritaria

<sup>4</sup> En la encuesta realizada se siguieron los parámetros del Censo de Ecuador para la agrupación étnica: por autoidentificación étnica y si en la familia del encuestado hablan kichwa.

ubique la educación y la salud como funciones principales (62%), lo que expresa una visión de tinte redistributivo en la población: seis de cada diez personas de cualquier nivel socioeconómico coinciden en esta opinión. A considerable distancia se ubican las opiniones sobre el desarrollo económico (15%) y la entrega de bonos (7%). Es significativo que los mestizos tengan una opinión semejante a la de los indígenas en la mayor parte de estos aspectos, excepto en la entrega de bonos, donde sube la preferencia de los indígenas.

**Cuadro 3. Percepción sobre las funciones del Estado según etnia<sup>5</sup> Otavalo y Cotacachi 2009 (porcentaje)**

Grupo		Atención de salud y educación	Exploración del petróleo	Carreteras y obras	Desarrollo económico y crédito a los productores	Entrega de bonos
Grupo étnico	Indígenas	57	0	7	15	10
	Mestizos	65	3	3	17	4
	Promedio	61	2	5	15	7

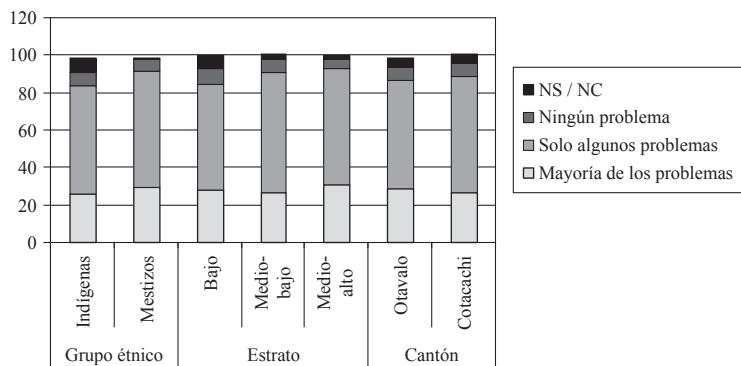
Fuente: Ortiz, 2012, p. 289. Elaboración: autor.

Otro ángulo que permite captar la visión de la población tiene que ver con la visión del rol proactivo del Estado, que se diferencia de una visión liberal que prefiere que este se abstenga de intervenir en la vida económica y social. Para ello, se planteó la interrogante sobre la capacidad del Estado para resolver problemas, con el fin de captar una gama de opiniones que van desde una expectativa paternalista, pasando por una visión de corresponsabilidad, hasta una visión liberal donde el individuo se basta a sí mismo y no requiere que aquel se entrometa en sus asuntos. Para los indígenas, el Estado debe resolver solo algunos problemas en un 58%, mientras que el 26% considera que el Estado debe resolver la mayoría de los problemas. Si sumamos estos dos tipos de respuestas, se desprende una posición mayoritaria entre los indígenas que buscan *más Estado*, es decir, que hacen suyas las promesas de un Estado proactivo y ponen distancias de las posturas liberales, y que apenas un 7% creen en un Estado que no resuelva ningún problema. Aunque hay matices, no hay diferencias significativas entre los grupos étnicos, lo que denota rasgos de una cultura política regional generalizada con respecto a un Estado proactivo en Imbabura<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ver pie de página 11.

<sup>6</sup> A diferencia de la visión del Estado central, para los encuestados el municipio tiene una función de construcción de obras y dotación de servicios, respuesta que obtiene un 64%,

**Percepción de las capacidades del Estado para resolver problemas según etnia y estrato social. Otavalo y Cotacachi 2009 (porcentaje)**



Fuente: Ortiz Encuesta, 2009 (Ortiz, 2012: 290). Elaboración: autor.

De este breve examen de la opinión de los indígenas podemos colegir una conexión entre mediana y alta con el Estado, lo que configura una variada y fuerte relación con el sector público local y nacional. Sorprendentemente, este fenómeno se repite en los dos grupos étnicos<sup>7</sup>.

## CONCLUSIONES

El propósito de este artículo fue buscar una explicación del fraccionamiento del electorado indígena y comunero entre la tendencia que apoya al movimiento Pachakutik y la que se orienta hacia AP. Se asume un enfoque dinámico de comunidad cuyo papel y competencias se modifican en medio de las transformaciones estructurales que afectan al mundo indígena, así como también debido a los cambios en la relación con las instituciones externas, en particular con el municipio y el Estado.

Se busca la explicación en tres planos: el de las demandas materiales, el político y el cultural. Por una parte, los comuneros han desarrollado históricamente una intensa relación con el Estado, con una visión pragmática que enfatiza demandas de obras, ampliación de infraestructura y servicios, reclamos que hoy se canalizan hacia un gobierno que tiene una propuesta de redistribución, que

<sup>7</sup> Esta tendencia tiene una excepción en líderes indígenas urbanos que señalaron, en varias entrevistas y grupos focales, que no creen que el Estado pueda aportar a la activación productiva de Otavalo y creen que, más bien, es un estorbo (Grupos focales, 5-2009).

enfatiza las políticas sociales, la inversión en infraestructura y la distribución de recursos mediante programas.

Por otro lado, el comportamiento electoral de los indígenas se caracteriza por factores pragmáticos, ideológicos y étnicos que los disponen a aliarse con AP, de tendencia de centro-izquierda, al tiempo que mantienen su confianza en líderes indígenas locales que participan en las listas de dicho movimiento.

En tercer lugar, como se ha visto en las respuestas, los comuneros andinos mantienen una visión de *más Estado*, un fuerte Estado proactivo que haga realidad las ideas de igualdad ciudadana y la universalización de las prestaciones sociales, distante de una visión neoliberal de un Estado mínimo.

Sin duda las comunidades actuales no son las mismas que hace veintitrés años, cuando se iniciaron los levantamientos indígenas que debilitaron a los gobiernos neoliberales. La diferenciación social interna, la migración, el acceso al mercado, la urbanización y el voto los han afectado. Pero también los inscribió en la institucionalidad la apuesta del propio movimiento por elegir alcaldes indígenas que en su gestión democratizaron y modernizaron la gestión local. Esto se acentúa hoy, cuando negocian con el Estado y la administración de Rafael Correa, que impulsa políticas redistributivas como los bonos que le permiten llegar directamente a los indígenas, e incluso individualizando la relación comuneros-Estado a través de los bonos. También influye la nueva organización política administrativa de las parroquias, que no solo encuadran el territorio indígena, sino que también abren un nuevo espacio político de disputa en el nivel microlocal, quitando el monopolio del poder y la representación al Cabildo.

La división del movimiento indígena expresa tensiones comunales, intraétnicas y de clase de larga data, lo que revela que las comunas no son una instancia armónica y utópica, sino organismos cruzados por conflictos. Hay que advertir que la relación entre comuneros y Estado tampoco está exenta de contradicciones, pues hay elementos estructurales que no están resueltos. De hecho, la principal acción colectiva de los últimos seis años de campesinos e indígenas ante el gobierno de Rafael Correa se ha orientado a la lucha por los recursos naturales, la tierra y el agua. Esto hace que las propias organizaciones locales como la UNORCAC y la FICI hayan planteado en varias ocasiones exigencias al gobierno para que pague «la deuda agraria»<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> El pago de la deuda agraria y cambios de la matriz productiva consta en el plan de gobierno de Alianza País para el período 2013-2017 (Alianza País, 2013). Varios críticos al gobierno señalan que en el marco de un modelo extractivista como el que propone AP será difícil realizar cambios estructurales en relación con la propiedad de la tierra y el monopolio del agua Coordinadora de unidad plurinacional (2013, p. 2).

## REFERENCIAS

- Albó, Xavier & Galo Ramón (1994). *Comunidades andinas desde dentro*. Quito: Abya-Yala, CECI.
- Alianza País (2013). Programa de gobierno 2013-2017. Quito.
- Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras (2008). Informe territorial de FICI. AVSF, no publicado.
- Barrera, Augusto (2002). El movimiento indígena ecuatoriano: entre los actores sociales y el sistema político. *Nueva Sociedad*, 182.
- Barrera, Augusto, Franklin Ramírez & Lourdes Rodríguez (1999). *Ecuador un modelo para des-armar*. Quito: Ciudad - Grupo Democracia y Desarrollo Local.
- Chiriboga, Manuel (1986). Formas tradicionales de organización social y actividad económica en el medio indígena. En *Del indigenismo a las organizaciones indígenas*, Quito: Abya-Yala.
- Chiriboga, Manuel & Freddy Rivera (1989). Elecciones de enero de 1988 y participación indígena. *Ecuador Debate*, 17, 181-221.
- Coordinadora Plurinacional (2013). Programa de Gobierno de la Unidad Plurinacional, Quito.
- Fundación Q'ellkaj - CEPAM (2003). Percepción poselectoral en el Ecuador. Sectores indígenas y de mujeres. Encuesta Otavalo, El Tambo, Tena. Informe final de resultados. [www.qellkaj.org/dwnloads/percep.pdf](http://www.qellkaj.org/dwnloads/percep.pdf).
- Guerrero, Andrés (2001). Determinaciones del pasado y mentalidades del presente: un conflicto entre comuneros (Quinchuquí). En *De la economía a las mentalidades*. Quito: El Conejo.
- Guerrero, Fernando & Pablo Ospina (2003). *El poder de la comunidad: movimiento indígena y ajuste estructural en los Andes ecuatorianos*. Quito, Buenos Aires: IEE, CAMAREN, ASDI, CLACSO.
- Korovkin, Tanya (2002). *Comunidades indígenas, economía de mercado y democracia en los Andes ecuatorianos*. Quito: CEDIME, IFEA, Abya-Yala.
- Kyle, David (2001). La diáspora del comercio otavaleño: capital social y empresa transnacional en Ecuador. *Ecuador Debate*, 54, 85-110.
- Laurent, Virginia (1999). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*. Bogotá: ICAN, IFEA.
- León, Jorge (1994). *El levantamiento indígena, de campesinos a ciudadanos diferentes*. Quito: Abya Yala, CEDIME.

- Martínez, Luciano (2002). *Economía política de las comunidades indígenas*. Quito: Abya-Yala, ILDIS, FLACSO - Sede Ecuador.
- Ortiz Crespo, Santiago (2012). *¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos? La ciudadanía étnica y los derechos políticos de los indígenas de Otavalo y Cotacachi (1990-2009)*. Quito: FLACSO.
- Ospina, Pablo (coord.) (2006). *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Postero, Nancy & León Zamosc (2005). La batalla de la cuestión indígena en América Latina. En Nancy Grey Postrero y León Zamosc (eds.), *La lucha por los derechos indígenas en América Latina* (pp. 11-52). Quito: Abya-Yala.
- República del Ecuador (1998). Constitución Política del Ecuador. <http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones>.
- República del Ecuador (1998). Ley de Descentralización y Participación Social.
- República del Ecuador (2007). Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas. [http://www.iadb.org/sds/ind/site\\_3152\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/ind/site_3152_s.htm).
- República del Ecuador (2008). Constitución Política del Ecuador.
- República del Ecuador (2009). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
- Sánchez Parga, José (2007). *El movimiento indígena ecuatoriano*. Quito: CAAP.
- Santana, Roberto (1995). *¿Ciudadanos en la etnicidad? Los indios en la política o la política de los indios*. Quito: Abya-Yala.
- SENPLADES (2013). *Proyectos de inversión pública para la provincia de Imbabura*.
- Tarrow, Sidney (1997). El poder en movimiento, los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza Editorial.
- Van Cott, Donna Lee (2003). Cambios institucionales y partidos étnicos en Suramérica. *Análisis Político*, 26-51.
- Zamosc, León (1993). Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra ecuatoriana. En varios autores, *Sismo étnico en el Ecuador*. Quito: CEDIME, Abya-Yala.

### *Encuestas, bases de datos y sistemas de información*

- Ortiz, Santiago (2008). Encuesta de líderes. En Santiago Ortiz (2012). *¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos? La ciudadanía étnica y los derechos políticos de los indígenas de Otavalo y Cotacachi (1990-2009)*. Quito: FLACSO.

Ortiz, Santiago (2009). Encuesta Ciudadanía y Derechos. En Santiago Ortiz (2012). *¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos? La ciudadanía étnica y los derechos políticos de los indígenas de Otavalo y Cotacachi (1990-2009)*. Quito: FLACSO.

Consejo Nacional Electoral. [www.cne.gob.ec](http://www.cne.gob.ec) Elecciones 1996, 2000, 2004, 2009, 2013.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Ministerio de Agricultura y Ganadería (2002). III Censo Nacional Agropecuario, Imbabura.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) Versión 4.5, Sistema de Indicadores de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas (SIDENMPE, 2009).