

9/5/2005 16:09

Los espacios públicos de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamote, Ecuador

Anthony Bebbington

Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo, Universidad de Manchester, Inglaterra

y

El Centro Peruano de Estudios Sociales, Lima Peru

Anthony.Bebbington@manchester.ac.uk

El cantón de Guamote, ubicado en la Sierra Central del Ecuador y con una población en 1999 de 33,456, 90% indígena (INEC, citado en Ramirez, 2001), fue – hasta los años 70 y aún los 80 – uno de los núcleos de mayor abuso de la población quichua en el país (Burgos, 1965; Maynard, 1966). También fue un centro de poder hacendatario sin igual, y la hacienda dominaba tanto el territorio como la población cantonal. No obstante estos antecedentes, a mediados de los 90 la hacienda había desaparecido, y durante la última década el cantón ha atraído mucha atención por ser ahora controlado por poderes indígenas y por haber sido un centro de experimentación con formas de democracia local mucho más directas e incluyentes que las antiguas formas de representación municipal. Ha sido celebrado no solo por ser un municipio indígena pero también como un "municipio alternativo." De hecho, en varios momentos ha jugado un rol clave en la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos del Ecuador. De tal manera constituye un caso importante de construcción de nuevos espacios públicos de concertación local porque permite trazar los orígenes históricos del surgimiento de tales espacios en un contexto que en sus inicios era sumamente adversos.

Sin embargo, a la vez de ser un centro de experimentación con nuevas formas de administración local y nuevos nexos entre la sociedad civil y el estado local, Guamote es también un centro de pobreza. Ha sido, y sigue siendo, uno de los cantones más pobres del país. Según varias fuentes, 90% de la población es pobre (Rocha, 2004 citando Larrea et al., 1996 y INFOPLAN, varias) y es el quinto cantón más pobre del país (Ramirez, 2001). La desnutrición crónica de los niños menores de 5 años llega a 86% (Ramirez, 2001). Dicho de otra manera, los experimentos con formas de concertación pública local aún no han tenido mayor impacto en los niveles de pobreza y las estrategias de vida de sus moradores. Este limitado impacto en la economía local, junto con aparentes retrocesos en el proceso de democratización local durante los últimos años, exigen una mirada algo más cauta que aquella que ha caracterizado otras interpretaciones de lo que ha pasado desde 1992, el año en que se eligió el primer alcalde indígena del cantón. Esta cautela no debe ser vista como un intento de menospreciar todo lo logrado en Guamote – este documento insiste en que los cambios que se han dado en las relaciones inter (e *intra*) étnicas son sin precedentes. Pero a la vez, el paper sugiere que es importante entender y explorar las fracturas socio-políticas que existen dentro de la sociedad indígena y que socavan la fortaleza y la sostenibilidad de los EPCLs construidos en Guamote. También queremos sugerir la importancia de explorar en mayor profundidad la naturaleza de las relaciones entre la democratización local y la economía local, por dos razones relacionadas. Primero, un criterio importante para juzgar el "éxito" de los EPCLs debe ser el nivel de mejoramiento en la calidad de vida de la población que resulta de la

9/5/2005 16:09

concertación; y segundo, a mediano y largo plazo, la legitimidad de los EPCLs dependerá en gran medida de sus impactos en los niveles de pobreza local.

El paper tiene las siguientes secciones. Después de una corta reflexión conceptual, la segunda sección traza los diferentes procesos históricos que permitan entender porque los EPCL surgieron con tanta fuerza e innovación en Guamote. Esta reflexión requiere una discusión de la implicación de la Reforma Agraria en Guamote, del papel del estado modernizante, de la entrada de nuevos actores externos comprometidos con la causa indígena y del surgimiento de nuevos tipos de organización campesina-indígena en el cantón (y en el país). Luego, la tercera sección discute la naturaleza de los EPCLs que fueron creados en los años 90, y los problemas que han tenido en consolidarse, estabilizarse e institucionalizarse. La cuarta sección extrae ciertas conclusiones y lecciones acerca de la experiencia específica de Guamote, y acerca de lo que implica para nuestro entendimiento de como los EPCLs surgen, de sus posibilidades y de sus límites.

La discusión y análisis se basan en una serie de estudios llevados a cabo por el autor entre 1988 y 2005. Mientras los estudios han tenido diferentes enfoques empíricos y acercamientos metodológicos, y han involucrado diferentes periodos de trabajo de campo, todos han compartido una preocupación por las dinámicas de la sociedad civil en Guamote y por el rol jugado por las federaciones campesinas-indígenas en el desarrollo local y en la renegociación del poder cantonal.

1. Referentes conceptuales

Activos, pobreza, concertación

Sintetizando una colección de ensayos sobre el capital social y la relación entre la sociedad civil y el estado, Peter Evans (1996) comentó que parece haber mayor posibilidad de relaciones sinérgicas entre entidades estatales y actores sociales bajo contextos en que exista una distribución relativamente equitativa de activos económicos. Las razones por esto parecen ser más ó menos obvias. Donde existe mayor desigualdad de activos, también existe mayor desigualdad de poder, menos confianza entre actores sociales, mayor probabilidad de que ciertos grupos pudiesen controlar y captar el estado y en general menos capacidad por parte de grupos desfavorecidos para ejercer formas de monitoreo y control social tanto sobre el estado como sobre otros actores sociales. De manera parecida, la economía política local y sus estructuras de poder influyen mucho en los efectos finales de la descentralización y la posibilidad de que promueva la democratización local ó más bien la consolidación de poderes locales ya existentes (Manor, 1998; Crook and Manor, 1994; Fox, 1996).

A estas interpretaciones queremos sugerir otras dos relacionadas. Si bien la distribución de activos influye mucho en las posibilidades de concertación local, también influye la calidad de estos activos. O sea, se puede imaginar una situación donde exista una distribución de activos relativamente igual, pero donde los activos son de tan mala calidad que los niveles de pobreza frustran posibilidades de concertación. Este puede ser por dos razones, por lo menos. Por un lado, la pobreza crea una situación donde los

actores tienen limitado tiempo, ó incentivos, por participar y concertar – sobre todo si las instituciones locales (del estado ó otras) controlan pocos recursos. Por otro lado, cuando “los activos de los pobres” (en el lenguaje de Javier Escobál, 2000) son poco productivos, cualquier forma de concertación que surja queda frágil sobre todo porque tal contexto se presta fácilmente a formas de clientelismo que no son costosas. Aunque el fenómeno de “la camiseta” – donde los candidatos políticos buscan comprar votos con camisetas - genera una mezcla de risa y desesperanza cuando se discute, sigue siendo un fenómeno real que refleja la gran dificultad de proteger formas de concertación bajo contextos de pobreza.

Segundo, cuando existen obstáculos a la concertación que se deben a una concentración de activos y poder en ciertas manos, una redistribución de activos – aún si lleve a mayor concertación – no crea las bases para sostener esta concertación, y no necesariamente lleva a una reducción significativa de la pobreza. Para esto, la redistribución y la concertación tienen que ser acompañadas por formas de inversión que dinamizarán a la economía local. Ausente esta inversión, la concertación seguirá frágil no solo por las formas de clientelismo ya mencionadas, pero también porque en la medida en que no lleve a cambios en los niveles de pobreza, la misma legitimidad de la concertación quedará cuestionada.

La densidad de la sociedad civil, la ciudadanía y la concertación

En 1996 Jonathan Fox preguntó “Como se densifica la sociedad civil?” (“How does civil society thicken?”). Fox pretendió que este proceso de endurecimiento de la sociedad civil se dio a través de tres canales principales: (i) el trabajo de actores “externos”, como las ONG y la iglesia liberal, comprometidos con la consolidación de las organizaciones de segundo grado (organizaciones sociales federadas); (ii) las iniciativas de reformistas dentro del estado quienes habían logrado trabajar, desde el estado, con estas mismas organizaciones y fortalecerlas en el proceso; y (iii) los procesos más “basistas” (c.f. Lehmann, 1990) en donde dirigentes surgen desde la misma sociedad civil y van creando organizaciones y liderazgos en el proceso.

Las organizaciones de segundo grado ocupan un espacio medular en este argumento y de hecho en las investigaciones mayores de Fox. Se suponía que estas organizaciones juegan un rol importante en los procesos de democratización: tenían el peso necesario para ejercer presión y control social sobre las entidades estatales, y además tenían la capacidad y estructura organizacional necesaria tanto para entrar en relaciones de concertación y coordinación con agencias públicas como para llevar a cabo sus propias actividades de desarrollo. Se han hecho afirmaciones parecidas en otras regiones de América Latina (p.e. en la región andina ver Carroll y Bebbington, 2000; Carroll, 2002). Sin embargo, existe el riesgo de que un enfoque, tanto analítico como político, en estas organizaciones subestima la importancia de procesos de formación de ciudadanía a nivel de individuos. Aquí hay dos problemas que quiero recalcar. Primero la falta de rotación de liderazgos en las organizaciones sociales es un problema real, llevando a una situación en la cual aquellos procesos de concertación que privilegian contactos y diálogos entre el estado y las organizaciones sociales terminan siendo conversaciones entre entidades

9/5/2005 16:09

estatales y “elites participativas” (para usar el término de Manuel Canto): la participación ciudadana queda muy truncada. Segundo, en la medida en que no se de un proceso de “ciudadanización” de la población, es muy probable no más allá de los elites participativos no existirán actores cuyas demandas e insistencias pudiesen llevar a una consolidación y profundización de los procesos de concertación. En pocas palabras, el énfasis en las organizaciones corre el riesgo de perder de vista la importancia de la construcción de conciencias políticas y cívicas a nivel de los individuos.

Lo “local” no existe

El tercer punto conceptual que quiero enfatizar para enmarcar este estudio de caso tiene que ver con “lo local.” Nos interesan los espacios públicos de concertación local, pero queda por definir la naturaleza de este espacio “local.” La tentación es definirlo en términos administrativos: es la comunidad, la mancomunidad, y el municipio – y de hecho, en el caso que sigue, hay una cierta confluencia entre lo local y estos espacios. Sin embargo los espacios administrativos solo existen como parte de – y a consecuencia de – un sistema de administración nacional. O sea, en gran medida con contruidos por lo nacional.

Otra entrada es decir que lo local se define como el espacio de lo cotidiano. Con esta entrada, interesarían aquellos espacios – tanto institucionales como físicos – a los cuales los “ciudadanos” tengan acceso en su vida rutina. Sin embargo, esta vida rutina depende, entre otras cosas, de la estrategia de vida de estas personas, y estas estrategias dependen no solo de factores “locales” (ej. la calidad inherente de los recursos naturales) pero también de las dinámicas de la economía las cuales: determinan en gran medida la potencial productividad económica de los “activos de los pobres;” estructuran los mercados para los productos y de trabajo; etc. En muchos casos esto implica que estas estrategias de vida tienen que cruzar localidad distintas y distantes – y la vida cotidiana y rutinaria no se de en una sola localidad. Y aún si las dinámicas de la economía permiten estrategias de vida mayormente “in situ” esta misma circunstancia también depende de los factores nacionales (e internacionales) que crean productividades locales.

Existe una literatura mayor sobre la co-producción de la localización y la globalización, y el mito de lo local (ver por ejemplo Swyngedouw, 1997, sobre la “glocalización”, y Ferguson y Gupta, 2002, sobre “el estado local”), y no entramos aquí en estos debates. El punto sencillo, pero clave, es que la determinación de los EPCLs depende mucho de poderes, fuerzas y factores que no originan en los mismos espacios.

2. La larga, y lenta, historia de la construcción del EPCL -Guamote

Asedio campesino y poderes locales

Como otras partes de los Andes, tanto Guamote tiene una historia de resistencia campesina con momentos de movilización importante en los cuales los sectores campesinos-indígenas han desafiado a los poderes dominantes (c.f. Stern, 1987; Ramón, 1988). Sin embargo, hasta la mitad del Siglo 20, el poder real se concentraba en los tres

9/5/2005 16:09

actores identificados por Casagrande y Piper en 1969 a raíz de su trabajo en San Juan una parroquia cercana a Guamote. Estos actores eran: el hacendado, el sacerdote, y el representante local del estado nacional.

De hecho, mientras la hacienda en otras partes del Ecuador empezó a modernizarse (aunque parcialmente) durante el siglo 20, los hacendados en Guamote resistían las fuerzas de la modernización (Sylva, 1986; Korovkin, 1997; Bebbington, 1990). Con una y otra excepción mantenían sus sistemas de producción que se basaban en el uso de mano de obra sin mayor inversión tecnológica, y sus sistemas de acumulación que se basaban en la explotación de esta misma mano de obra. El abuso de la población indígena fue notorio, y marcado por protestas periódicas de parte de la población quichua. En muchos casos, esta población fue ligada a la hacienda como huasipungueros, una relación en la cual el huasipunguero recibía tierra, y trabajaba gratis en la hacienda. A consecuencia de esta dominación hacendataria de la tierra y del poder local en Guamote, existían pocas comunidades independientes y libres.

En gran medida, el espacio "local" para esta población fue definido por la hacienda. Fue el espacio de producción, reproducción, y protesta ocasional: un espacio sin concertación alguna y donde el poder residía en los 3 pilares de Casagrande y Piper (1969). Sin embargo, tanto las practicas cotidianas como las transformaciones nacionales en Ecuador empezaron a reordenar estas relaciones de poder y control. A nivel local la población empezó a tomar tierras, vía sus practicas cotidianas. El tamaño del huasipungo, ó de los lotes sembrados a medias, o sub-contratados a personas quichuas, empezó a crecer: los quichuas empezaron a abrir cada vez más tierra en un proceso que le resultó difícil al hacendado frenar ó controlar (Sylva, 1986). A nivel nacional el contexto macroeconómico le hizo la sobrevivencia económica cada vez más difícil para la hacienda, y algunos empezaron a vender lotes. Otro factor nacional influyente fue el surgimiento de organizaciones nacionales indígenas vinculadas a la izquierda socialista nacional – sobre todo la Federación Ecuatoriana Indígena (FEI). La FEI empezó a ser más activa en Chimborazo y Guamote, promoviendo demandas indígenas alrededor de la tierra. Y finalmente, pero de mucha importancia, la iglesia católica en Chimborazo fue muy influenciada por los procesos alrededor de la Teología de la Liberación. Se distanció mucho de la hacienda, y empezó a apoyar demandas indígenas por la tierra y la organización indígena.

En el proceso Guamote volvió mucho más movido. Las tomas de tierras dejaron de ser basadas en las prácticas de resistencia cotidiana de la población y volvieron más masivas y organizadas. Temiendo este nivel de asedio campesino, cuando el gobierno nacional legisló la segunda reforma agraria nacional en 1973 (después de otra mucho más suave en 1964), identificó a Guamote como un espacio prioritario para la implementación de la ley (Barsky, 1984; Torres, 2002). Entraron entidades estatales y no-gubernamentales (vinculadas a la misma iglesia de la liberación) para facilitar la implementación de la ley. Mientras tanto la iglesia seguía promoviendo la organización indígena, y esta organización intensificó la presión sobre la tierra, insistiendo en su redistribución y en la implementación de las leyes de reforma agraria.

El efecto combinado de estos diferentes factores ha sido una transformación total en el control social de la tierra y en la distribución de activos en el cantón. Mientras en 1954, solo nueve haciendas habían controlado 61% de la tierra del cantón y 94% de la tierra fue propiedad de haciendas (Ramírez, 2001), y en 1974 las propiedades menores a 20 hectáreas controlaban solo 13 % de la tierra, en los años 90 no quedó ninguna hacienda. Según Ramírez (2001), 80% de la tierra de Guamote es ahora propiedad de indígenas, el porcentaje más alto de todos los cantones del país (Rocha, 2004). El tamaño promedio de una propiedad es, en 2004, 2.7 hectáreas (Rocha, 2004). Dentro de dos décadas Guamote se transformó de un cantón latifundista a un cantón minifundista. Con esta transformación las bases económicas del poder también se transformaron, aunque no inmediatamente.

Las nuevas instituciones de la sociedad civil¹ y la lenta creación de la capacidad (organizativa) de concertación

Con esta masiva redistribución de la tierra, el control del espacio cambió sustancialmente también. Las poblaciones mestizas empezaron a irse del cantón, y sobre todo de las cabeceras cantorales (Torres, 1999; Bebbington, 1990). Nuevos actores empezaron a entrar a Guamote para trabajar con la población indígena-campesina. De hecho, la misma existencia de estos actores constituía una manifestación local de cambios nacionales en el país, y en el continente: la iglesia volvía más radical, las ONGs comprometidas con una mezcla difícil de desarrollo y justicia social empezaron a surgir, muchas veces relacionadas con la iglesia; y el estado modernizante paso por un periodo más pro-pobre y desarrollista. En Guamote y parroquias colindantes, estos cambios se manifestaron con la entrada de una iglesia indigenista (ver arriba), ciertas ONGs y sobre todo programas del estado orientados a fomentar el desarrollo de las comunidades pobres, indígenas y recientemente beneficiarias de la redistribución de la tierra.

En su conjunto – y sin querer imponer demasiado similitud entre instituciones muy distintas – estas intervenciones intentaron fomentar capacidades en la sociedad rural, crear nuevas interfaces entre el mundo rural-indígena y la sociedad nacional, aumentar la productividad de la agricultura campesina, y crear nuevas organizaciones locales (sobre todo comunidades y cooperativas en áreas anteriormente dominadas por la organización de la hacienda). Todos promovieron la vía campesina al desarrollo rural (c.f. Figueroa, 1989).

Dos programas estatales cobraron importancia en este sentido: el Fondo para el Desarrollo Rural Marginal, Foderuma, y el Proyecto de Desarrollo Rural Integral-Guamote. Foderuma entró en 1980 y el DRI efectivamente en el 1983. Ambos eran parte de programas nacionales, el primero manejado por el Banco Central de la Reserva, y el segundo por el Ministerio de Bienestar Social, pero ambos asumieron un toque sui generis en su implementación en Guamote. En el caso de Foderuma, quizás por razones sui generis y de parentesco, el programa en Guamote fue implementado completamente por la iglesia en conjunto con la organización indígena que la iglesia había promovido (vease abajo). En el caso del DRI-Guamote, el equipo inicial resultó ser notablemente

¹ El título de un libro de Jesús Durán.

campesinista y comprometido con nociones del desarrollo comunitario y de organización campesina. Varios de sus trabajadores habían trabajado anteriormente en la Misión Andina, con la cuál Casagrande había tenido contacto también. A consecuencia, ambos programas – aunque de su propia manera – invirtió tiempo y recursos no solo en cuestiones de producción, pero también de formación humana, de organización y de formación de dirigentes.

El esquema de Fox es útil para describir estos procesos, porque la lenta densificación de la sociedad civil en Guamote que estaba ocurriendo en este periodo seguía los canales que el identifica (Bebbington y Perreault, 1999). Por un lado, hubo un intento importante de parte de reformistas en programas estatales por crear capacidades colectivas y políticas en la población indígena; por otro lado actores externos (sobre todo la iglesia) perseguían objetivos parecidos; y finalmente (aunque mucho menos) los liderazgos dentro del mundo indígena también jugaron un rol importante en la creación de nuevas capacidades – muchas veces trabajando conjuntamente con uno u otro actor externo. Dicho esto, el proceso tenía sus complejidades. Cada uno de estos actores no solo fortalecía la sociedad civil – también buscaba clientes. Los nuevos dirigentes necesitaban sus bases de apoyo. La iglesia – en un contexto en lo cuál la iglesia protestante ya había empezado a entrar en Guamote y sobre todo el cantón vecino – buscaba y quería mantener sus creyentes. Los programas estatales por un lado querían crear ciudadanos, y por otro lado preferían trabajar (por razones sumamente entendibles) con comunidades algo más coherentes, y un poco menos exigentes. El lenguaje de “hay que ser organizado antes de que podamos trabajar con ustedes” no solo refería a (la importante) necesidad de crear una organización formal (comunidad, cooperativa) pero también de ser buenos “partners,” contribuyendo a las actividades del proyecto. En ciertos momentos las relaciones entre el DRI y la iglesia volvieron difíciles justo porque empezaron a trabajar en los mismos espacios y cada cual temía que iban a perder un nivel de liderazgo en los procesos de desarrollo cantonal y a consecuencia perder sus clientes (ó que por lo menos iban a perder clientes que no cuestionaban demasiado su manera de trabajar). La resolución fue una cierta división del espacio. Entonces, aunque tanto el DRI como Foderuma eran, supuestamente, programas cantonales, terminaron concentrando su trabajo en ciertas comunidades.

Con el tiempo, estas prácticas clientelares (aunque no necesariamente dicho de manera peyorativa) terminaron representadas en una innovación organizacional importante en el cantón: la organización de segundo grado. Estas organizaciones han jugado un papel importante en la creación de EPCLs en Guamote; y a consecuencia, estos EPCLs son en si mismos parcialmente marcados por los orígenes de estas OSGs.

Las organizaciones de segundo grado

Tal como en el caso de los otros nuevos actores en Guamote, el surgimiento de las organizaciones de segundo grado (OSG) fue parte de procesos nacionales y no solo locales (Sylva, 1991; Bebbington, Ramón et al., 1992; Carroll, 1992; Chiriboga, 1987). Las OSG son federaciones de organizaciones de base, por lo general comunidades aunque también cooperativas y asociaciones. En Guamote – donde hasta recientemente

existían 16 de estas organizaciones (Ramirez, 2001)² – las OSG han tenido diversos orígenes. Las primeras, y las más fuertes se nacieron en base a los actores que llegaron a Guamote durante y después de la reforma agraria. De hecho, en varios casos estos actores trajeron la noción de formar OSG. Dentro del modelo de Foderuma (asumido, aunque adaptado, por la iglesia) suponía la creación de una OSG. Esta OSG iba ser constituida por las comunidades participantes del programa, e iba recibir un porcentaje de los intereses pagados sobre los préstamos de Foderuma como un ingreso para facilitar la consolidación de la OSG. En Guamote, la iglesia ya había creado una suerte de OSG y de hecho en 1975 creó la OSG Jatun Ayllu Cabildo (posteriormente Jatun Ayllu Guamote - JAG). La iglesia y JAG asumieron la implementación de Foderuma en Guamote y JAG fue apoyado con los fondos de Foderuma en dos sentidos: recibió un ingreso directo y (más importante) fortaleció su apon a nivel de comunidad a través de los micro-proyectos que trajo con los fondos de Foderuma (Iturralde, 1980; Torres, 2002).

Cuando los fondos de Foderuma terminaron en 1984, JAG recibió otra fuente de apoyo de la ONG FEPP, una organización ligada a la iglesia de la liberación. De hecho la iglesia sirvió para mediar esta relación. FEPP dio apoyo a JAG para la compra de ganado a nivel de sus comunidades. Posteriormente, FEPP dio otro crédito para la compra de tierras después del levantamiento indígena en 1990 (ver abajo). JAG continua existiendo hasta la fecha (ver abajo). Sin embargo, durante largo tiempo, Jatun Ayllu nunca tuvo forma legal y por lo tanto (por accidente, ó por diseño) tanto la OSG como los fondos de Foderuma, FEPP y otros pasaban por el sacerdote. La membresía de Jatun Ayllu siempre ha reflejado, hasta cierto punto, la geografía de la presencia de la iglesia en Guamote, y aunque la influencia de iglesia sobre JAG es hoy en día mucho menos, el efecto de este control inicial (lo que Torres [2002: 77] llama "tutelaje administrativo") sigue manifestado en una cierta debilidad de dirigencia técnica y gerencial en JAG (Torres, 2002). Aún en 1995 el director regional de FEPP, en una suerte de estudio retrospectivo de su relación con JAG, comentó (Vallejo, 1995, citado en Torres, 2002: 78): "daba la impresión que el equipo pastoral no quería soltar las riendas de la organización para que sean asumidas por los propios campesino especialmente en el aspecto administrativo, ni tampoco los habían preparado para ello."

El DRI también quería fomentar OSGs, aunque con mayor cautela que Foderuma. En un momento quería que la JAG sea su contraparte, pero esta relación nunca prosperó (ver arriba) por imposibilidad de ponerse de acuerdo con la iglesia sobre el nivel de control que la JAG debería tener. Buscando otra alternativa, se pensaba empezar con organizaciones a nivel de microcuenca, la noción siendo que tal estructura reflejaría la estructura espacial de la vida cotidiana del campesinado y – además – las estructuras y identidades antiguas de los asentamientos asociados con las haciendas. Sobre la base de estas mini-OSG se pensaba erigir una OSG mayor, pero siempre con una suerte de coherencia geográfica. En la práctica, la idea no prosperó. Los cuadros del DRI quienes lo cranearon habían entrado bajo un gobierno mas desarrollista y luego salieron del DRI a consecuencia de presiones partidarias, durante el gobierno conservador de León Febrés Cordero. Luego el DRI se acercó al fin de su vida (porque el préstamo que lo financiaba terminaba y se decidió no renovar el préstamo). De una manera bastante presionada el

² Durante entrevistas en 2005 se comentó que ahora existen 17 pero no fue posible comprobar esta cifra.

DRI intento crear una estructura la cual pudiera recibir los bienes del DRI y seguir como un ente articulador del desarrollo en el cantón. Esta estructura tenía que ser algún tipo de OSG, y en una reunión anual con presencia de las comunidades participantes en el DRI se creó de manera poco pensada³ esta OSG y se eligió sus oficiales y su Presidente. El primer presidente fue un dirigente comunal quien había trabajado muy de cerca con el DRI. La OSG se nombró Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Guamote (UOCIG), y después de algunos años cambió su nombre a UCIG.

Hasta mediados de los 90, las dos OSG principales en Guamote eran entonces UCIG y JAG: y ambas tenían estructuras que reflejaban sus orígenes y la geografía de las entidades de las cuales habían nacido. De todas maneras, empezaron a jugar el papel de articular el desarrollo en el cantón, y los actores externos tenían que pasar por estas organizaciones. El UCIG captó programas de la FAO, el CIID Canada, y Kellogg. En general estas OSGs combinaban dos roles: por un lado implementaron (o por lo menos coordinaban) proyectos de desarrollo y la provisión de servicios; por otro lado representaban sus miembros y tenían capacidad de convocatoria en momentos de protesta. Durante el levantamiento indígena del 1990 en Ecuador, Guamote fue uno de los centros mas importantes, y fueron las OSG quienes jugaron un rol importante en la movilización.

Finalmente – pero no de menor importancia – las OSG jugaban un rol simbólico importante porque ocupaban espacios públicos-estatales en el sentido tanto físico como político. Físicamente, UCIG había recibido como oficina la antigua oficina del DRI, la cual había sido antes de esto, la oficina del sucursal del Ministerio de Agricultura y Ganadería en Guamote. Y políticamente, como ya se ha notado, jugaban el rol político-funcional del estado: coordinaban el desarrollo, servían como el primer punto de contacto para actores externos quienes querían trabajar en el cantón, y eran mucho más capaz que el gobierno electo local (el alcalde y consejo municipal) en captar, articular y representar los intereses de la población mayoritaria del cantón – la población indígena rural.

En este sentido, y no obstante las imperfecciones de la participación interna del UCIG, se abrieron una suerte de EPCL que antes no había existido y que permitía un nivel de participación ciudadana (indígena-campesina) en las discusiones sobre estrategias de desarrollo en el cantón. Sin embargo, quienes participaban más eran los dirigentes (los elites participativos de Canto, 2004) y los cabildos de las OSG donde se notaba una cierta (aunque no completa) concentración de los puestos en ciertas comunidades.

A raíz del éxito de estas OSGs, y quizás de la sensación por parte de otros dirigentes de otros sectores que no lograban penetrar estas organizaciones, otras OSG empezaron a nacerse. Algunos nacieron en base a espacios físicos – en muchos casos reflejando antiguas estructuras de hacienda y en cierto sentido siguiendo el modelo que los líderes del DRI-Guamote habían querido implantar una década antes. Otros nacieron en base a proyectos – p.ej. alrededor del riego; por lo menos uno nació en base al trabajo de varias décadas de una ONG (CESA, el Centro Ecuatoriano de Servicios Agropecuarios) en una de las parroquias del cantón; y otro nació para dar mayor voz a la población urbana. Tal

³ Estos son juicios personales, basadas en mi presencia en la reunión.

9/5/2005 16:09

fue la multiplicación de OSG que en 1997/8 existían doce OSGs en el cantón. Pero otro cambio se había dado antes de esto, un cambio que al final marcó Guamote como un municipio alternativo y un EPCL casi sin par en Ecuador rural – y que también creó un ambiente en lo cual la creación de una OSG volvió mas interesante para los dirigentes indígenas con ambiciones políticas.

3. Las OSGs, el gobierno municipal y la creación de un EPCL

De las OSGs al municipio

En 1992 Guamote eligió su primer alcalde indígena, y desde ese año siempre ha tenido un alcalde indígena y un consejo mayormente indígena. Esta elección fue reflexión de varios fenómenos: la redistribución de la tierra y la desaparición del poder gamonal; la ausencia de otros poderes económicos quienes pudiesen ocupar estos vacíos; y el creciente protagonismo de la población indígena y de las OSGs. De hecho es notable que el alcalde elegido, Mariano Curicama, había sido un asesor a UCIG, y dirigente de los transportistas de Guamote, un dirigente comunal, y un chofer con el DRI, trabajo que le permitió conocer los rincones del cantón. En cierto sentido, el fue producto de la lenta densificación de la sociedad civil de Guamote pasando por cada uno de sus canales (Fox, 1996).

En las elecciones UCIG apoyaba la candidatura de Curicama: de hecho fue un candidato de la OSG más que un individuo. Pero a la vez necesitaba una afiliación partidaria para ser candidato, y en 1992 se presentó sobre una alianza entre Izquierda Democrática y UCIG. En su re-elección en 1996 JAG apoyó su candidatura y Curicama se presentó como un candidato del nuevo partido Pachakutik, lo cual se había aliado con el movimiento indígena a nivel nacional. De todas maneras, este hecho hace recordar que en la constitución de los EPCLs los partidos siempre están presentes, aun en casos donde pareciera que el proceso ha sido liderado por la sociedad civil.

Aunque fue a partir de 1996 que Curicama utilizó la alcaldía para crear las nuevas formas de EPCL que darían al municipio tanta fama, el proceso de cambio – junto con sus contradicciones internas – empezó antes. En 1993 la relación entre Curicama y UCIG había vuelto mas complicada. El argumentó que el hecho de que ya ocupaba el municipio implicaba que los activos y los proyectos de las OSGs deberían pasar al municipio. Recientemente UCIG había recibido control de una planta de procesamiento de granos, en un proyecto con el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y el CIID. Curicama sugería que la propiedad de la planta debería pasar al municipio – y que además esto le daría mayor sostenibilidad. UCIG resistió. Subyaciendo esta tensión fue también una competencia entre liderazgos locales. UCIG había sido la OSG más protagónica en el cantón hasta el éxito de Curicama, y ahora este liderazgo – y por lo tanto el liderazgo de su dirigente – estaba en juego.

La tensión se manejó, aunque complicó la relación UCIG-municipio. De mayor significancia es que marcó un proceso que se inició allí y ha seguido hasta el presente: la lenta centralización de autoridad, recursos y poder en el municipio indígena, y en

paralelo, el lento debilitamiento de las OSGs como actores independientes. Otros factores profundizaron estas tendencias. Tal como pasó con las ONG en Chile después de la democracia, una vez elegido Curicama como alcalde las agencias externas preferían apoyar ó al municipio ó a una suerte de alianza entre municipio y OSG. Las OSG empezaron a perder fuentes de apoyo externo. Las ONG empezaron a ser dependientes de – y hasta cierto punto dependencia de – el municipio, y empezaron a ejecutar acciones para el municipio (el paralelo con las ONG en Chile sigue relevante). En la medida en que la relación entre la ONG y el municipio volvió más así, el papel de las OSGs fue cada vez menos claro. Si el municipio ahora representaba a la población indígena, por voto masivo (Curicama ganó con una mayoría de 4,540 votos en 1996 en un municipio de alrededor de 30,000 habitantes en este entonces), las OSGs tenían un papel representativo ó eran solo (y en el mejor de los casos) voces para intereses seccionales? Dado que ni tenían coherencia geográfica (reflejando sus orígenes), su legitimidad como vehículos de representación era aún más en juego. Mientras tanto, si el municipio captaba la cooperación, las OSG tenían un papel en la implementación del desarrollo? A partir de 1993, las OSG empezaron un proceso de debilitamiento de lo cual no han recuperado.

Vale notar otro elemento del primer mandato de Curicama – su intento de mejorar las relaciones inter-étnicas en Guamote. Si bien el poder fue, ahora, indígena, el alcalde tuvo una estrategia explícita de mantener y desarrollar lazos con los mestizos, sobre todo de la cabecera cantonal. En gran medida este funcionó y ha sentado las bases para mayor entendimiento entre grupos étnicos, y algo menos de explotación indígena. Como un simple dato etnográfico para ilustrar esto, solo hay que notar el cambio desde 1988 en el trato de personas quichuas en los buses de la empresa Guamote cuyos chóferes y asistentes son casi todos mestizos.

La formalización de un EPCL: 1996

Formalizando practicas que ya había empezado durante su primer mandato, en 1996, Curicama creó la estructura que ha dado a Guamote su fama como un municipio alternativo y que a la vez constituyó un intento importante – pero, como argumentaremos, incompleto – de crear un EPCL institucionalizado desde un gobierno local en un momento captado por las organizaciones sociales y que luego se independizó de estas mismas organizaciones. Este modelo tenía tres pilares:

1. Creó un Comité de Desarrollo Local (CDL), compuesto por 12 OSG del cantón y un equipo técnico. Reflejando el intento de seguir incorporando intereses mestizos en el modelo, una de las OSG es la de los barrios urbanos de Guamote: Ramirez, 2001). El Comité tiene varias funciones. Genera y revisa planes de desarrollo para el cantón; juega un rol importante en la implementación de estos planes; y coordina mesas de concertación entre concejales y grupos interesados en proyectos específicos. El CDL tiene una oficina en el antiguo centro de operaciones del DRI con una ubicación céntrica en Guamote. Esto permite que personas (comuneros, oficiales de proyectos, investigadores!) pueden visitar para discutir cuestiones de desarrollo.

2. Creó un Parlamento Indígena y Popular de Guamote (PI). El PI está compuesto por los presidentes de cada uno de las 133 comunidades rurales y urbanas (otra vez, incorporando intereses mestizos) del cantón y funciona como un espacio para la representación de intereses comunales. Legisla, delinea políticas, y fiscaliza el trabajo del municipio y del CDL, y monitorea sus actividades (Larrea y Muñoz, 2000). Además de ser un cuerpo parlamentario, el PI mantiene un equipo ejecutivo, con presidente y secretaria. Este equipo tiene una oficina (también en el antiguo centro del DRI), lo cual implica que comuneros pueden visitar cuando quieren para comentar algo. Por su tamaño no se reúne con gran frecuencia. Por lo tanto, cuando el PI comenta sobre planes específicos es, muchas veces, su presidente y unos representantes específicos quienes comentan.
3. El municipio. El municipio coordina y autoriza toda actividad en el cantón, y es el cuerpo elegido. Articula los procesos de desarrollo rural y negocia fondos externos. Al final es la única entidad política local reconocida por el gobierno central.

Como un EPCL, el modelo tiene muchos elementos atractivos. Más allá de elecciones periódicas para elegir un alcalde y concejales, ofrece dos espacios adicionales de concertación: el PI y el CDL. Ambos espacios son ocupados por representantes – no son espacios de la democracia directa – pero en el caso del PI son representantes comunales quienes se ubican más cercanamente a la población. Además, por razón de la rotación de cargos, es menos probable que estos representantes pueden volverse elites participativos. Además, el CDL ofrece un espacio privilegiado para la concertación entre actores organizados alrededor de temas más especializados – de desarrollo y planificación local.

Sin embargo, existen dos tipos de problemas que debilitan el desempeño del modelo: problemas de diseño; y problemas de cultura política. En la medida que los problemas de diseño no son accidentes, pero más bien intencionales, puede ser que al final ambas clases de problema tienen que ver con la cultura política y cívica en Guamote, pero por el momento, los discutiremos bajo los dos rubros.

Los problemas de diseño giran alrededor de la independencia que tienen estos espacios del poder municipal y del alcalde. El CDL, es presidido por el alcalde con el argumento que el CDL trabaja en el desarrollo municipal, con fondos municipales o de la cooperación canalizada vía el municipio – y que por lo tanto el alcalde debería presidir. Aunque perfectamente entendible, esta lógica refleja los mismos tipos de cálculo que caracterizaban las tensiones entre el CDL y UCIG en 1993. Quizás de mayor importancia es que implica que el trabajo del CDL depende, al final, del alcalde.

El canal de influencia municipal en el caso del PI es otro. El Presidente del PI es elegido por los dirigentes comunales del cantón, y el funcionamiento del PI, sus discusiones etc. son independientes de la ingerencia del municipio. El problema estructural del PI es que no tiene existencia legal - existe a consecuencia de un plan del alcalde. Aunque varios actores externos quienes apoyaban al EPCL en Guamote habían pedido que el alcalde

9/5/2005 16:09

inicie el proceso de legalización del PI, nunca se lo hizo. A consecuencia, el PI no puede recibir financiamiento independiente – siempre tiene que pasar por el municipio. Las actividades del PI son financiados por el municipio, y siempre ha transferido fondos, pero el nivel de financiamiento queda bajo el control del alcalde y el concejo municipal.

Con tal diseño, los EPCLs formalizados de Guamate que han recibido tanta atención como experimentos en la democracia local (Torres, 2004; Terranueva, 2003) dependen mucho del alcalde. El alcalde tiene el poder de estructurar o cortar debates en ambos espacios – o por uso de instrumentos financieros, o por uso de su poder de decisión. Como tal son espacios muy vulnerables, más aún dada la debilidad de las OSG en el cantón. El diseño, mientras podría facilitar la democratización local, se presta muy fácilmente a practicas tanto caudillistas como clientelares.

La vulnerabilidad de los espacios se agrava a consecuencia de la segunda debilidad. Según varias fuentes, la población de las comunidades de Guamate aún no se han adueñado de los dos espacios. No obstante esfuerzos por parte de ONG que habían apoyado al modelo por promover educación ciudadana en las comunidades, el nivel de entendimiento del modelo y de la función del PI y el CDL sigue bajo, y desigual. Ausente tales presiones desde una ciudadanía aún no formada en sentido real, la concertación que se da en los espacios sigue siendo una concertación entre dirigentes y cúpulas en la cual factores personales y partidarias pesan mucho. Aquí la debilidad de las OSG es otra vez un factor importante, porque en la medida en que las OSGs se han debilitado, el nivel de interés de su membresía también se ha debilitado. A consecuencia hay poco control social sobre el comportamiento de sus dirigentes. La concertación, entonces, es muchas veces (en el mejor de los casos) una concertación entre dirigentes sin vínculos orgánicos ó de control social con sus respectivas bases.

El desempeño del EPCL en Guamate

En este contexto, una lectura tal vez dura pero posible es que los EPCLs que se han creado permiten un nivel de participación cívica, pero al final se prestan a un ejercicio más ó menos vertical del poder que logra sostenerse vía la ampliación de ciertos espacios participativos – por bien ó mal. El desempeño del modelo desde 1992 – en sus formas incipientes y luego formalizados – por lo menos no contradice tal lectura y de hecho demuestra tanto lo bueno como lo malo de tal diseño.

Entre el 1992 hasta 2000 el modelo funcionó bien, en términos del desarrollo pero también en términos del apoyo de la población y de la promoción de espacios de participación. La población re-eligió Curicama en 1996 con un margen grande, y en 2000 eligió el candidato efectivamente nombrado por Curicama, José Delgado. El experimento atrajo inversión y apoyo externo. La misma Fundación InterAmericana (IAF) apoyó con una donación grande en 1997, y otras ONGs (Terranueva, el IEE, SNV, Comunidec etc.) apoyaron con montos menores aunque con mayor asistencia técnica. No obstante las preocupaciones de algunas de estas organizaciones con los problemas de diseño en el EPCL, lo vieron como un experimento importante, positivo y debió tener éxito, por razones políticas y simbólicas. En este contexto, el EPCL produjo importantes

inversiones públicas en el cantón. Ramirez (2001) estima que en los últimos años de los 90 se manejaron 25 mil millones de sucres⁴ - un monto impresionante cuando se compara con los 180 millones de sucres por año manejado por el municipio antes de 1992. Además el balance de la inversión municipal cambió sustancialmente, y los antiguos sesgos pro-urbanos y pro-mestizos fueron remplazados con sesgos rurales é indígenas. Fue un periodo de nuevas iniciativas – aunque los indicadores de pobreza no parecen haber mejorado.

Un logro importante en este periodo – y un insumo para orientar este cambio en la distribución del gasto municipal - fue la elaboración de una versión Guamoteña del presupuesto participativo. Este empezó en 1997, como un intento desde el PI en cierta medida por distribuir las partidas presupuestarias del municipio. La iniciativa se vinculó con la elaboración de un Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Guamote cuyo preparación involucró talleres en 18 zonas del cantón, más talleres con mujeres, niños, ONG y otros (Ramirez, 2001). Este proceso – manejado por los tres pilares trabajando en conjunto – creó un plan que luego fue manejado por un Comité de Gestión del Plan compuesto por delegados del PI, el CDP, el municipio y las ONGs, y por mesas de concertación para cada una de las áreas estratégicas del plan. Estas mesas se entendían también como espacios de concertación.

Los EPCLs formales – los 3 pilares – entonces ayudarán en la creación de otros espacios mayores y más amplios. En este proceso, sin embargo, es importante notar el papel importante de varias ONG. Es difícil decir hasta que punto estas ideas – del Plan, del presupuesto participativo, de las mesas de concertación etc. – nacieron de las ONG aunque es cierto que eran ONG – SNV, Comunidec, IEE, Terranueva – que ya trabajaban tales temas y andaban en esos mundos. Es más posible decir que la profundidad del proceso dependió mucho del apoyo de estas ONG. Movilizaron el financiamiento, dieron apoyo técnico, empujaron cuando el proceso perdió momentum etc. Pero, a la vez, las ONG no siempre pensaban en una sola línea. En ciertos momentos unos tenían más fe en el alcalde mientras otros empujaron para que delegue mayores facultades al PI y el CDL. Tales diferencias son, quizás, inevitables. Pero se prestaban también al manejo clientelar de otros dirigentes indígenas.

Después de un periodo de éxito, la situación empezó a cambiar sustancialmente después de 2000 cuando Curicama asumió un puesto en el gobierno nacional (vía el partido Pachakutik) y José Delgado entró como nuevo alcalde, con el mismo partido. Este periodo mostró la importancia de los problemas de diseño que ya hemos comentado. Según varios observadores entrevistados, el manejo del municipio empezó a cambiar en este periodo. Las licitaciones de contratos para implementar proyectos municipales volvieron menos transparentes con alguna sugerencia de nepotismo en la distribución de contratos. Las relaciones con las ONG también se complicaron, sobre todo si empezaban a comentar sobre estos problemas de transparencia local. De hecho, después de un par de años el municipio efectivamente botó a las ONG del municipio aunque seguía trabajando con la IAF. Esto tenía sentido – visto desde la perspectiva del alcalde – porque mientras la IAF proveía la mayor cantidad de fondos, tenía la menor presencia. Sus visitas eran

⁴ Un calculo hecho antes de la dolarización.

9/5/2005 16:09

poco frecuentes y puntuales, y como ya no mantenía un servicio de apoyo local en el país no podía generar la información necesaria para poder cuestionar el manejo municipal de una manera efectiva, aún si quería hacerlo. Las otras ONGs – nacionales – proveían menos plata y fastidiaban más, porque eran presentes en el país.

Otro conflicto se profundizó en este periodo, y se dio en el seno del modelo de los 3 pilares: un conflicto entre el alcalde por un lado y la presidencia del PI por otro lado. Este conflicto tenía varias matices. Se nutría por los reclamos de mal manejo por parte del municipio, pero se sostenía por otras diferencias. Por un lado los dos dirigentes (ambos quichuas) venían de diferentes sectores del cantón, y de diferentes OSGs; tenían diferentes compromisos religiosos (el presidente del PI es evangélico); y tenían diferentes afiliaciones partidarias (el alcalde con Pachakutik, y el presidente del PI con el partido identificado con la federación indígena evangélica nacional, FEINE). Al final tenían ambiciones políticas incompatibles: ambos querían ser alcalde. Si Curicama había podido crear un ambiente el lo cual las OSGs (y sobre todo UCIG y JAG: Ramirez, 2001; Torres, 2002) podían colaborar y crear alianzas alrededor del desarrollo local, Delgado no pudo sostener tal tipo de acuerdo.

El conflicto entre el PI y el alcalde se profundizó a tal punto que no se hablaban. En vez de concertar, entraron en una pelea donde cada cual lanzaban denuncias del otro. Los proyectos del municipio seguían (Rocha, 2004), y la relación con el CDL fue mucho mejor – de hecho el equipo técnico del CDL tenía mas cercanía política y social al alcalde, y varios miembros varios venían del mismo sector del cantón. Sin embargo el espacio para *concertar el desarrollo local* se había perdido. Solo quedaba el espacio para *implementar el desarrollo local*.

El conflicto entre el PI y el municipio se encarnó en las elecciones municipales del 2004, cuando los dos candidatos principales para la alcaldía de Guamote eran el presidente del PI y el alcalde. La campaña ocupó el espacio local – la falta de concertación literalmente se pinto en las paredes del pueblo. Al final, el presidente del PI – Juan de Dios Roldán – ganó la alcaldía. Pocos días después de su entrada, aprovechando la presidencia del CDL, despidió a la totalidad de su equipo técnico, y instalo su propio equipo. Mientras tanto, la presidencia de del PI pasó a un dirigente de Pachakutik. La tensión entre el municipio y el Parlamento continua, y el Parlamento sigue dependiente – en términos tanto legales como financieros – del municipio. Y, para volver, a la introducción del paper, Guamote sigue pobre: los proyectos productivos del municipio no son rentables (Rocha, 2004); Guamote pierde 83.5 toneladas de suelo por hectárea por año en las laderas sobre 14% (Comunidec, 2000); la emigración internacional sigue (Ramirez, 2001; entrevistas); y con la emigración, futuros dirigentes jóvenes se pierden de la zona.

4. Conclusiones e interpretaciones

Es importante abrir esta sección final recalcando que esta discusión ha adoptado una posición mas cauta, y lo ha hecho a propósito. Por un lado, el surgimiento de OSG y luego del experimento en la democracia local en Guamote ha atraído mucha atención, y muchos laureles. Varios somos quienes en ciertos momentos han insistido en lo positivo

9/5/2005 16:09

de la experiencia, y la potencialidad de las OSGs (Bebbington, 1990; Bebbington y Perreault, 1999; Carroll, 2002; Torres, 1999; Torres, 2002; Larrea y Muñoz, 2000). Sigo convencido que lo que se ha dado en Guamote ha sido muy importante. Ha habido cambios profundos en las relaciones de poder local, las relaciones de dominación étnica, y en los simbolismos del ejercicio de poder local. Ha habido un cambio importante en la distribución de la tierra, y de otros activos también, y aún si Guamote sigue pobre, tiene que ser un hecho que la calidad de vida y el sentido de dignidad y poder étnico, hoy en día es mucho mejor que fue hace 30 años, o 20 años.

Pero también es un hecho que los Guamoteños – sobre todo la mayor parte de los Guamoteños indígenas - siguen siendo muy pobres. Y si bien ha habido una democratización del poder, es también cierto que las instituciones para la concertación no son consolidadas. Las OSGs son débiles por muchas razones: por su historia, su relativa falta de participación interna y su relación dependiente con el municipio. De igual manera los tan celebrados Parlamento Indígena y Comité de Desarrollo Local tampoco son consolidados. Por un lado, dependen del poder y de los recursos del municipio, y por otro lado aún no existe suficiente demanda desde la sociedad civil guamoteña para protegerlos cuando el municipio decide ejercer este poder. No es cierto – y no obstante los esfuerzos de varias ONG por invertir en la formación de liderazgos y capacidades a nivel de base – que existen los flujos de información necesarios entre estos EPCLs formales, los dirigentes comunales y los comuneros para que estos últimos se identifiquen plenamente con estos EPCLs con suyos. Da la impresión que la ciudadanía sigue débil a nivel de las prácticas cotidianas. Además la población carece de la información necesaria – p.ej. sobre tendencias en los indicadores de pobreza y desarrollo en el cantón – para ejercer esta ciudadanía y exigir mayor desempeño del municipio.

Aquí pesa, de nuevo, la pobreza. Tanto el nivel de pobreza en Guamote, como las estrategias asumidas por la población para enfrentarla, ponen límites sobre el ejercicio de la ciudadanía. Se lo ha dicho repetidamente pero sigue válida la observación con la gente pobre le falta tiempo para participar en los EPCL. Además – y no obstante los proyectos productivos del municipio de Guamote – los incentivos para participar siguen limitados. Los problemas de sobrevivencia y de la acumulación básica ("petty accumulation") se resolverán en otros ámbitos. Además, dada el estancamiento de la economía regional de Guamote, estos ámbitos pueden estar lejos de Guamote: están en Guayaquil, en la zafra en la costa, en Quito, y cada vez más en España. El espacio de las estrategias de vida para mucha gente guamoteña no es el espacio de la concertación local. Sus "localidades vividas" no son locales.

Esta lectura más cauta pone hincapié en varios temas que no han recibido la atención debida en anteriores interpretaciones optimistas de lo pasado en Guamote. Con estos temas volvemos al inicio del paper, y sus observaciones conceptuales. Terminas con una reflexión sobre estos temas. Primero, no puede pensar la concertación sin pensar la pobreza y la economía política al mismo tiempo. El caso de Guamote demuestra con mucha nitidez que las posibilidades de concertación son muy influidas por la distribución de activos (cf. Evans, 1996). Pero de igual importancia es la productividad de estos activos. En Guamote "los activos de los pobres" (Escobál, 2000) son pobres: no son muy

productivos – tanto por la calidad inherente de los activos como por las dinámicas de la economía regional. En tal contexto, se da una concertación sin crecimiento. Esta falta de crecimiento termina limitando la posibilidad de que los ciudadanos puedan o quieran participar. Con el tiempo, va restando tanto legitimidad como sostenibilidad de la concertación y de los EPCLs que han sido ganados.

Segundo, los clientelismos persisten. No es tanto, en el lenguaje de Durston (2004) y el clientelismo contra-ataca (aunque hay algo de esto, sobre todo en las esferas del mercado local en Guamote). El punto más bien es que: (i) antiguos clientelismos dejan sus huellas en las formas organizativas que salieron en base a estos clientelismos, en estas huellas debilitan a estas organizaciones y limitan su capacidad por asumir roles más protagónicos; y (ii) que también existen clientelismos dentro de las poblaciones excluidas, en este caso la población quichua. Dirigentes quichuas tienen y necesitan a sus clientes como sus bases de poder para sostener sus ambiciones políticas; y los partidos políticos a través de los cuales estos dirigentes tienen que actuar si quieren entrar a la política formal municipal también mantienen prácticas clientelistas. Así buscan votos. Además, en un contexto de pobreza, el clientelismo no es costoso. Cuando se da un situación – como aquella reciente en Guamote – donde existen dos ó más dirigentes indígenas con distintas bases de clientes y distintas identificaciones partidarias, los mismos EPCLs vuelven otro campo de batalla entre estos bloques de poder. Si los EPCLs no son fuertes (y no eran), y si la población no insiste en defender estos espacios para defender la ciudadanía (y no lo hacían), los EPCLs son muy vulnerables. El problema del clientelismo en Guamote no es solo un problema inter-étnico o entre indígenas e instituciones dominantes. En tal contexto, la densidad de la sociedad civil (Fox, 1996) depende de mucho más que la existencia de las OSGs. Depende de la identidad de ciudadanía.

Tercero, las dinámicas de los EPCLs no se explican localmente. En Guamote su surgimiento fue una manifestación local de transformaciones y tendencias de la sociedad y la economía nacional. Además – por las razones que acabamos de mencionar – la potencialidad y la solidez de estos EPCLs también dependen de factores no locales. Y finalmente, la historia pesa mucho. Entender las dinámicas de los EPCLs en Guamote requiere cierto conocimiento de la historia local: la historia define actores, identidades, y capacidades. La historia no es determinante – pero estructura el espacio de posibilidades. La lección para las agencias – tampoco una lección nueva – es que vale invertir en entender estas historias antes de decidir como posicionarse en procesos de desarrollo y democratización local.

9/5/2005 16:09

Bibliografía

- Barsky, O. 1984 *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito.
- Bebbington, A. 1990 *Indigenous Agriculture in the Central Ecuadorean Andes: the Cultural Ecology and Institutional Conditions of its Construction and its Change*. Ph.D. dissertation. Clark University, Worcester, MA.
- Bebbington, A. y Perreault, 1999 "Social capital, development and access to resources in highland Ecuador" *Economic Geography* Vol. 75 (4): 395-418
- Bebbington, A.; Carrasco, H.; Peralvo, L.; Ramón, G.; Torres, V.; Trujillo, J. 1992. *Los Actores de una Decada Ganada: tribus, comunidades y campesinos en la modernidad*. Quito: Abya Yala.
- Burgos, H. 1965 *Las relaciones inter-étnicas en Riobamba*. Mexico.
- Canto, M. 2004
- Carroll, T. (ed.) 2002 *Construyendo capacidades colectivas*. Quito. Prodepine, Heifer, Oxfam América y otros.
- Carroll, T. y Bebbington, A. 2000 "Peasant federations and rural development policies in the Andes." *Policy Sciences*, Vol 33, No 3/4, 2000: 435-457
- Casagrande, J. y Piper, A. 1969 La transformación estructural de una parroquia rural en las tierras altas del Ecuador. América Indígena XXIX(4).
- Chiriboga, M. 1987
- Comunidec 2000. *Ampliación del componente de seguimiento y evaluación SISDEL*. Quito. Comunidec.
- Crook, R. and Manor, J. 1994
- Durstun, J. 2004
- Escobal, J. 2001 "The determinants of nonfarm income diversification in rural Peru" *World Development* 29(3): 497-508.
- Escobal, J. 2000 *Los activos de los pobres*. Lima. Grade.
- Evans, P. 1996 State-society synergy: Government and social capital in development. Berkeley: Institute for International Studies.
- Figuroa, A. 1989

9/5/2005 16:09

Fox, J. 1996 How does civil society thicken? the political construction of social capital in Mexico. In Evans ed. 119-49.

Iturralde, D. 1980

Korovkin, T. 1997 Indigenous peasant struggles and the capitalist modernization of agriculture: Chimborazo, 1964--1991. *Latin American Perspectives* 24(3): 25-49

Larrea, A.M. y Muñoz, J.P. 2000 "Los caminos de la participación y la construcción de la democracia en Guamote." En Varios (ed.) *Sistematización de experiencias innovadoras de desarrollo local*. Quito. ODEPLAN -IEE-GDL.

Lehmann, D. 1990 *Democracy and development in Latin America. Economics, politics and religion in the post-war period*. Cambridge. Polity Press.

Manor, J. 1998

Maynard, E. 1966 *Indians in Misery: Essays on the Indians of the Colta Lake zone*. Ithaca: Department of Anthropology, Cornell University.

Ramirez, F. 2001 *La política de desarrollo local: innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*. Quito. CIUDAD: Programa de Gestión Urbana.

Ramón, G. 1988

Rocha, S. 2004 *Assessment of IAF financial support for desarrollo local del Cantón Guamote*. IAF-Fundação Getulio Vargas.

Stern, S. (ed.) 1987

Swyngedouw, E. 1997 "Neither global nor local: glocalization and the politics of scale" pp. 137-166 in K. Cox (ed.) *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*. New York. Guilford Press.

Sylva, P. 1991

Sylva, P. 1986. *Gamonalismo y lucha campesina*. Quito: Abya Yala.

Terranueva 2003 *Transparencia y control social. Modelo de gerencia y gestión para municipalidades alternativas. El caso de Guamote*. Quito. Fundación Esquel.

Torres, VH. 2002 "Capital social y colaboración pública en el Ecuador: el caso de la organización Jatun Ayllu de Guamote" pp. 63-128 en T. Carroll (Ed.) *Construyendo capacidades colectivas*. Quito. Prodepine, Heifer, Oxfam América y otros.

9/5/2005 16:09

Torres, VH 1999 "Guamote: el proceso indígena de gobierno municipal participativo."
En GDDL (ed.) *Ciudadanías emergentes. Experiencias democráticas de desarrollo local*. Quito. GDDL.