

Anthony Bebbington
LOS ESPACIOS PÚBLICOS DE
CONCERTACIÓN LOCAL Y SUS
LÍMITES EN UN MUNICIPIO
INDÍGENA: GUAMOTE, ECUADOR

El cantón de Guamote, ubicado en la sierra central del Ecuador y con una población en 1999 de 33.456 habitantes, 90 por ciento indígenas,¹ fue —hasta la década de 1970 e incluso la de 1980— uno de los núcleos de mayor abuso contra la población quichua en el país.² También fue un centro de poder hacendatario sin igual, que dominaba tanto el territorio cuanto a la población cantonal. No obstante estos antecedentes, a mediados de la década de 1990 la hacienda había desaparecido, y durante el último decenio el cantón ha atraído mucha atención gracias a que ahora es controlado por poderes indígenas y por haber sido un centro de experimentación de 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 sino también por ser un “municipio alternativo”. De hecho, en varios momentos ha cumplido un papel clave en la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos del Ecuador, de tal manera que constituye un caso importante de construcción de nuevos espacios públicos de concertación local porque permite trazar los orígenes históricos

¹ INEC, citado en Ramírez, F.: *La política de desarrollo local: Innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*. Quito: Programa de Gestión Urbana, 2001.

² Burgos, H.: *Relaciones interétnicas en Riobamba: Dominio y dependencia en una región indígena ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1997 [original, 1970]. Maynard, E.: *Indians in Misery: Essays on the Indians of the Colta Lake Zone*. Ithaca: Department of Anthropology, Cornell University, 1966.

del surgimiento de tales espacios en un contexto cuyos inicios fueron sumamente adversos.

Sin embargo, Guamote no es solo un centro de experimentación de nuevas formas de administración local y nuevos nexos entre la sociedad civil y el estado local, sino también un centro de pobreza. Ha sido, y sigue siendo, uno de los cantones más pobres del país. Según varias fuentes, 90 por ciento de su población es pobre,³ y es el quinto cantón más pobre del país.⁴ La desnutrición crónica de los niños menores de 5 años llega a 86 por ciento.⁵ 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 ocurridos durante los últimos años, exigen una mirada algo más cauta que aquella que ha caracterizado otras interpretaciones de lo que ha pasado desde 1992, cuando se eligió al primer alcalde indígena del cantón. Tal cautela no debe ser vista sin embargo como un intento de menospreciar todo lo logrado en Guamote: este artículo insiste en que los cambios que se han dado en las relaciones inter (e intra) étnicas no tienen precedentes. Pero, a la vez, se plantea que es importante entender y explorar las fracturas sociopolíticas que existen en la sociedad indígena y que socavan la fortaleza y la sostenibilidad de los espacios públicos de concertación local (EPCL) construidos en Guamote.⁶ También queremos sugerir la importancia de explorar con mayor profundidad la naturaleza de las relaciones entre la democratización local y la economía local, por dos razones relacionadas entre sí: primero, un criterio importante para juzgar el “éxito” de los EPCL debe ser el nivel de mejoramiento de la calidad de vida de la población que resulta de la concertación; y, segundo, a mediano y largo plazo la legitimidad de los EPCL dependerá en gran medida de sus impactos en los niveles de pobreza local.

El artículo se inicia con una breve reflexión conceptual. La segunda sección traza los diferentes procesos históricos que permiten entender por qué los EPCL surgieron en Guamote con tanta fuerza y capacidad de inno-

³ Rocha, S.: *Assessment of IAF Financial Support for Desarrollo Local [Evaluación del Apoyo Financiero de la Fundación InterAmericana para el Desarrollo Local] del Cantón Guamote*. Arlington: IAF-Fundação Getulio Vargas, 2004.

⁴ Ramírez, *op. cit.*, 2001.

⁵ *Ibid.*

⁶ Para una definición conceptual y más extensa de estos espacios públicos de concertación local, véase el artículo de Bebbington, Delamaza y Villar en este mismo número de *Debate Agrario*.

vación. Esta reflexión requiere una discusión de la implicancia 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 campesino-indígena en el cantón (y en el país). Luego, la tercera sección discute la naturaleza de los EPCL que fueron creados en la década de 1990, y los problemas que han debido enfrentar para consolidarse, estabilizarse e institucionalizarse. La cuarta sección extrae ciertas conclusiones y lecciones sobre la experiencia específica de Guamote, y acerca de lo que implica para nuestro entendimiento de la manera como surgen los EPCL, de sus posibilidades y de sus límites.

La discusión y el análisis se basan en una serie de estudios llevados a cabo por el autor entre 1988 y el 2005. Mientras estos estudios han tenido diversos 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.

REFERENTES CONCEPTUALES

ACTIVOS, POBREZA, CONCERTACIÓN

Sintetizando una colección de ensayos sobre el capital social y la relación entre la sociedad civil y el Estado, Evans⁷ comentó que parece haber mayor posibilidad de relaciones sinérgicas entre entidades estatales y actores sociales en contextos en los que exista una distribución relativamente equitativa de activos económicos. Las razones que explican este aserto parecen ser más o menos obvias: allí donde existe mayor desigualdad de activos hay también mayor desigualdad de poder, menos confianza entre actores sociales, mayor probabilidad de que ciertos grupos pudiesen controlar y captar al Estado y, en general, menor capacidad de los grupos desfavorecidos para ejercer formas de monitoreo y control social tanto sobre el Estado cuanto sobre otros actores sociales. De manera parecida, la economía política local y sus estructuras de poder influyen mucho sobre los efectos finales de la descentralización y en la posibilidad de que promueva la democratización local o, mejor, la consolidación de poderes locales ya existentes.⁸

⁷ Evans, P.: *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: Institute for International Studies, 1996.

⁸ Manor, J.: *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C.: World Bank, 1998. Crook, R. y J. Manor: *Decentralization and Democracy in South*

A estas interpretaciones queremos añadir otras dos mutuamente relacionadas. En primer lugar, si bien la distribución de activos influye mucho en las posibilidades de concertación local, también lo hace la calidad de estos activos. Ello quiere decir que se puede imaginar una situación en la que exista una distribución de activos relativamente equitativa, pero en la que estos son de tan mala calidad que los niveles de pobreza frustran posibilidades de concertación. Esto se puede deber a por lo menos dos razones. Por un lado, la pobreza crea una situación en la que los actores tienen muy poco tiempo o incentivos para participar y concertar, especialmente si las instituciones locales (del Estado u otras) controlan pocos recursos. Por otro lado, cuando “los activos de los pobres”⁹ son poco productivos, cualquier forma de concertación que surja resulta frágil, sobre todo porque tal contexto se presta fácilmente a formas de clientelismo que no son muy costosas. Aunque el fenómeno de “la camiseta” —por el que 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 en 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 —aun si conduce a una mayor concertación— no crea las bases para sostenerla, y no necesariamente lleva a una reducción significativa de la pobreza. Si se quiere lograr este propósito, la redistribución y la concertación tienen que ser acompañadas de formas de inversión que impulsen la economía local. Ausente esta inversión, la concertación seguirá siendo frágil no solo por las formas de clientelismo ya mencionadas, sino también porque en la medida en que no produzca 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: “¿Cómo se densifica la sociedad civil?” (“How does civil society thicken?”). Fox pretendía que este proceso de densificación de la sociedad civil se produjera por medio de tres canales principales: (i) el trabajo de actores “externos”, como las ONG y la Iglesia liberal,

Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance. Cambridge y New York: Cambridge University Press, 1998. Fox, J.: “How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Mexico”, en Evans, editor, 1996, pp. 119-49.

⁹ En el lenguaje de Javier Escobal *et al.* (Escobal, J., J. Saavedra y M. Torrero: *Los activos de los pobres en el Perú*. Lima: Grade, 1998. Documento de Trabajo n.º 26).

comprometidas 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 ese ámbito con estas mismas organizaciones y fortalecerlas en el proceso; y, (iii) los procesos más “basistas”,¹⁰ en los que los dirigentes surgen desde la misma sociedad civil y van creando organizaciones y liderazgos en el proceso.

Las organizaciones de segundo grado (OSG) ocupan un espacio medular en este argumento y, de hecho, en las investigaciones mayores de Fox. Se supone que estas organizaciones cumplen un papel importante en los procesos de democratización: tienen el peso requerido para ejercer presión y control social sobre las entidades estatales, y, además, cuentan con la capacidad y la estructura organizacionales necesarias tanto para entrar en relaciones de concertación y coordinación con agencias públicas cuanto para llevar a cabo sus propias actividades de desarrollo. Se han hecho afirmaciones parecidas en otras regiones de América Latina (por ejemplo, en la región andina).¹¹ Sin embargo, existe el riesgo de que un enfoque analítico y político en estas organizaciones subestime la importancia de procesos de formación de ciudadanía para los individuos. Aquí hay dos problemas que queremos recalcar. Primero, la falta de rotación de liderazgos en las organizaciones sociales es un obstáculo real, y lleva a una situación en la que aquellos procesos de concertación que privilegian contactos y diálogos entre el Estado y las organizaciones sociales terminan siendo conversaciones entre entidades estatales y “élites participativas” (para usar el término de Manuel Canto), por lo que la participación ciudadana queda muy trunca. Segundo, en la medida en que no se dé un proceso de “ciudadanización” de la población, es muy probable que, más allá de las élites participativas, no existan actores cuyas demandas pudiesen llevar a una consolidación y profundización de los procesos de concertación. En pocas palabras, el énfasis en las OSG corre el riesgo de perder de vista la importancia de la construcción de conciencias individuales políticas y cívicas.

LO “LOCAL” NO EXISTE

El tercer punto conceptual que queremos enfatizar para enmarcar este estudio de caso tiene que ver con “lo local”. Nos interesan los espacios públicos

¹⁰ Lehmann, D.: *Democracy and Development in Latin America: Economics, Politics and Religion in the Post-War Period*. Cambridge: Polity Press, 1990.

¹¹ Carroll, T. y A. Bebbington: “Peasant Federations and Rural Development Policies in the Andes”. *Policy Sciences*, volumen 33, n.º 3/4, 2000, pp. 435-457. Carroll, T., editor: *Construyendo capacidades colectivas*. Quito: Prodepine, Heifer, Oxfam América y otros, 2002.

de concertación local, pero queda por definir la naturaleza de este espacio “local”. Hay una tentación por definirlo en términos administrativos, como la comunidad, la mancomunidad y el municipio; y, de hecho, en el caso que sigue se presenta una cierta asociación de lo local con estos espacios. Sin embargo, los espacios administrativos solo existen como parte —y a consecuencia— de un sistema de administración nacional. O sea, son construidos en gran medida por lo nacional.

Otra entrada consiste en decir que lo local se define como el espacio de lo cotidiano. Desde esta perspectiva, interesarían aquellos espacios —tanto institucionales cuanto físicos— a los cuales los “ciudadanos” tienen acceso en su vida cotidiana. Sin embargo, esta cotidianidad se determina en función, entre otras cosas, de la estrategia de vida de estas personas, y estas estrategias dependen no solo de factores “locales” (por ejemplo, la calidad inherente de los recursos naturales) sino también de las dinámicas de la economía, que determinan en gran medida la potencial productividad económica de los “activos de los pobres”, estructuran los mercados para los productos y el trabajo, etcétera. En muchos casos, esto implica que tales estrategias de vida tienen que cruzar localidades distintas y distantes: la vida cotidiana y rutinaria no se da en una sola localidad. Y aun si las dinámicas de la economía permiten estrategias básicamente *in situ*, esta misma circunstancia también depende de los factores nacionales (e internacionales) que crean productividades locales.

Existe una literatura mayor sobre la coproducción de la localización y la globalización y el mito de lo local,¹² pero aquí no entramos en esos debates. El punto sencillo, pero clave, es que la determinación de los EPCL depende mucho de poderes, fuerzas y factores que no se originan en los mismos espacios.

LA LARGA Y LENTA HISTORIA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO DE CONCERTACIÓN LOCAL EN GUAMOTE

ASEDIO CAMPESINO Y PODERES LOCALES

Como otras partes de los Andes, Guamote tiene una historia de resistencia campesina que incluye momentos de movilización importante en los que

¹² Véase, por ejemplo, sobre la “glocalización”, Swyngedouw, E.: “Neither Global Nor Local: Glocalization and the Politics of Scale”, pp. 137-166, en K. Cox, editor: *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York: Guilford Press, 1997. Y, sobre el “estado local”, Ferguson, J. y A. Gupta: “Spatializing States: Towards an Ethnography of Neoliberal Governmentality”. *American Ethnologist* 29, 4, 2002, pp. 981-1002.

los sectores campesinos-indígenas han desafiado a los poderes dominantes.¹³ Sin embargo, hasta la mitad del siglo XX el poder real se concentraba en los tres actores identificados por Casagrande y Piper en 1969¹⁴ 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 en otras partes del Ecuador la hacienda empezó a modernizarse (aunque parcialmente) durante el siglo XX, los hacendados de Guamote resistían las fuerzas de la modernización.¹⁵ Con una y otra excepción, mantenían sus sistemas de producción sustentados 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 provocó protestas periódicas de la población quichua. En muchos casos esta población fue ligada a la hacienda como huasipungueros, una relación en la que estos recibían tierra a cambio de que trabajaran gratis en la hacienda. Como consecuencia de esta dominación hacendataria de la tierra y del poder local, en Guamote existían pocas comunidades independientes y libres.

En buena medida, el ámbito “local” de esta población quedó definido por la hacienda. Fue el espacio de producción, reproducción y protesta ocasional: un ámbito en el que no había ningún tipo de concertación y en el que el poder residía en estos tres pilares. Sin embargo, tanto las prácticas cotidianas cuanto las transformaciones nacionales en el Ecuador empezaron a reordenar estas relaciones de poder y control. En el nivel local la población empezó a tomar tierras por la vía de sus prácticas cotidianas de resistencia. El tamaño del huasipungo o de los lotes sembrados a medias, o subcontratados a personas quichuas, empezó a crecer: los quichuas comenzaron a ‘abrir’ cada vez más tierra en un proceso que al hacendado le resultó difícil frenar o controlar.¹⁶ En el ámbito nacional el contexto

¹³ Stern, S., editor: *Resistance, Rebellion, and Consciousness in the Andean Peasant World, 18th to 20th Centuries*. Madison: University of Wisconsin Press, 1987. Ramón, G.: *Indios: Crisis y proyecto popular alternativo*. Quito: CAAP, 1988.

¹⁴ Casagrande, J. y A. Piper: “La transformación estructural de una parroquia rural en las tierras altas del Ecuador”. *América Indígena*, XXIX (4), 1969.

¹⁵ Sylva, Ch. P.: *La organización rural en el Ecuador*. Quito: CEPP Abya Yala, 1991. Korovkin, T.: “Indigenous Peasant Struggles and the Capitalist Modernization of Agriculture: Chimborazo, 1964-1991”. *Latin American Perspectives* 24 (3), 1997, pp. 25-49. Bebbington, A.: “Indigenous Agriculture in the Central Ecuadorian Andes: the Cultural Ecology and Institutional Conditions of its Construction and its Change”. Ph.D. dissertation. Clark University, Worcester, MA, 1990.

¹⁶ Sylva, P.: *Gamonalismo y lucha campesina*. Quito: Abya Yala, 1986.

macroeconómico dificultó cada vez más la supervivencia de 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, y promovió demandas indígenas alrededor de la tierra. Finalmente, otro factor de gran importancia fue que la Iglesia Católica de Chimborazo fue muy influenciada por la Teología de la Liberación, de modo que se distanció mucho de la hacienda y empezó a apoyar demandas indígenas por la tierra y la organización indígena.

Las tomas de tierras dejaron de sustentarse en las prácticas de resistencia cotidiana de la población y se volvieron más masivas y organizadas. Temiendo este nivel de asedio campesino, el Gobierno legisló la segunda reforma agraria nacional en 1973 (después de otra mucho más suave en 1964) e identificó a Guamote como un espacio prioritario para la implementación de la ley.¹⁷ Así, entidades estatales y no gubernamentales (vinculadas a la misma Iglesia de la Liberación) entraron para facilitar este proceso. Mientras tanto, la Iglesia seguía promoviendo la organización indígena, lo que intensificó la presión sobre la tierra y agudizó la insistencia en su redistribución y en la aplicación de las leyes de reforma agraria.

La combinación de estos diferentes factores ha traído como consecuencia 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 controlaban 61 por ciento de la tierra del cantón y 94 por ciento de la tierra era propiedad de las haciendas,¹⁸ en 1974 las propiedades menores de 20 hectáreas controlaban solo 13 por ciento de la tierra, y en la década de 1990 ya no quedaba ninguna hacienda. Según Ramírez,¹⁹ 80 por ciento de la tierra de Guamote es ahora propiedad de indígenas, el porcentaje más alto de todos los cantones del país.²⁰ El tamaño promedio de una propiedad era, en 2004, 2,7 hectáreas.²¹ En dos décadas, Guamote dejó de ser un cantón latifundista para convertirse en uno minifundista. Y así se transformaron también, aunque no de inmediato, las bases económicas del poder.

¹⁷ Barsky, O.: *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1984. Torres, V. H.: "Capital social y colaboración pública en el Ecuador: El caso de la organización Jatun Ayllu de Guamote", pp. 63-128, en T. Carroll, editor: *Construyendo capacidades colectivas*. Quito: Prodepine/Heifer/Oxfam América y otros, 2002.

¹⁸ Ramírez, *op. cit.*, 2001.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Rocha, *op. cit.*, 2004.

²¹ *Ibid.*

LAS NUEVAS INSTITUCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL²² Y LA LENTA
CREACIÓN DE LA CAPACIDAD (ORGANIZATIVA) DE CONCERTACIÓN

Esta masiva redistribución de la tierra se tradujo, asimismo, en un cambio sustancial del control del espacio. Las poblaciones mestizas empezaron a irse del cantón, y sobre todo de las cabeceras cantonales.²³ Nuevos actores comenzaron a entrar en Guamote para trabajar con la población indígena-campesina. De hecho, la propia existencia de estos actores constituía una manifestación local de cambios nacionales en el país y en el continente: la Iglesia se volvió más radical; empezaron a surgir las ONG comprometidas con una mezcla difícil de desarrollo y justicia social, muchas veces relacionadas con la Iglesia; y el Estado modernizante pasó por un periodo más pro pobre y desarrollista. En Guamote y parroquias colindantes, estos cambios se manifestaron con la entrada de una Iglesia indigenista, ciertas ONG 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 forzar una excesiva 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 formar nuevas organizaciones locales (sobre todo comunidades y cooperativas en áreas anteriormente dominadas por la organización de la hacienda). Todas estas intervenciones promovieron la vía campesina al desarrollo rural.²⁴

Dos programas estatales cobraron importancia en este sentido: el Fondo para el Desarrollo Rural Marginal (Foderuma) y el Proyecto de Desarrollo Rural Integral (DRI)-Guamote. Foderuma entró en 1980 y el DRI efectivamente en 1983. Ambos eran parte de programas nacionales. El primero manejado desde el Banco Central de la Reserva y el segundo desde el Ministerio de Bienestar Social, los dos fueron implementados de manera especial en Guamote. En el caso de Foderuma, quizá por razones sui generis, el programa en Guamote fue completamente puesto en práctica por la Iglesia junto con la organización indígena que esta había promovido. En el caso del

²² Título de un libro de Jesús Durán.

²³ Torres, V. H.: “Guamote: El proceso indígena de gobierno municipal participativo”, en GDDL, editor: *Ciudadanías emergentes: Experiencias democráticas de desarrollo local*. Quito: GDDL, 1999. Bebbington, *op. cit.*, 1990.

²⁴ Figueroa, A.: *La economía campesina de la sierra del Perú*. 4.ª edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1989.

DRI-Guamote, el equipo inicial resultó ser notablemente campesinista y estar comprometido con nociones del desarrollo comunitario y de organización campesina. Varios de sus trabajadores habían laborado anteriormente en la Misión Andina, con la cual Casagrande también había tenido contacto. Como consecuencia, ambos programas —aunque cada uno a su manera— invirtieron tiempo y recursos no solo en cuestiones de producción, sino también en formación humana, organización y 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 identificados por él.²⁵ Por un lado, los reformistas de los programas estatales hicieron un importante intento por crear capacidades colectivas y políticas en la población indígena; por otro lado, actores externos (especialmente la Iglesia) perseguían objetivos parecidos; y, finalmente (aunque en mucho menor medida), los liderazgos del mundo indígena también cumplieron un papel importante en la creación de nuevas capacidades, muchas veces trabajando junto con uno u otro actor externo.

Dicho esto, es preciso agregar que el proceso tenía sus complejidades. Cada uno de estos actores no solo fortalecía la sociedad civil, sino que también buscaba clientes. Los nuevos dirigentes necesitaban sus bases de apoyo. La Iglesia Católica, en un contexto en el que la Iglesia Protestante ya había empezado a entrar en Guamote y sobre todo al cantón vecino, buscaba y deseaba mantener sus creyentes. Los programas estatales querían, por un lado, crear ciudadanos, pero, 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), sino que aludía también al requerimiento de contar con buenos *partners*, capaces de contribuir con las actividades del proyecto. En ciertos momentos las relaciones entre el DRI y la Iglesia se tornaron difíciles, porque empezaron a trabajar en los mismos espacios y cada uno temía perder un nivel de liderazgo en los procesos de desarrollo cantonal, lo que significaba perder clientes (por lo menos aquellos que no cuestionaban demasiado su manera de trabajar). El resultado fue una cierta división del espacio. Entonces, aunque tanto el DRI cuanto Foderuma eran, supuestamente, programas cantonales, terminaron concentrando su trabajo en ciertas comunidades.

²⁵ Bebbington, A. y Perreault: “Social Capital, Development and Access to Resources in Highland Ecuador”. *Economic Geography*, volumen 75 (4), 1999, pp. 395-418.

Con el tiempo, estas prácticas clientelares —y no atribuimos carga peyorativa alguna a este término— terminaron representadas en una innovación organizacional importante en el cantón: la organización de segundo grado. Estas agrupaciones han cumplido un papel importante en la creación de EPCL en Guamote y, como consecuencia, estos EPCL están parcialmente marcados por los orígenes de estas OSG.

LAS ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO

Tal como ocurrió con los otros nuevos actores en Guamote, el surgimiento de las OSG fue parte de procesos nacionales y no solo locales.²⁶ Las OSG son federaciones de organizaciones de base, por lo general comunidades, aunque también cooperativas y asociaciones. En Guamote —donde existían hasta hace poco dieciséis de estas organizaciones²⁷—, las OSG han tenido diversos orígenes. Las primeras y más fuertes fueron constituidas por 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. En el modelo de Foderuma (asumido, aunque adaptado, por la Iglesia), suponía la creación de una OSG que estaría constituida por las comunidades participantes del programa, e iba a 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 fundó la OSG Jatun Ayllu Cabildo (posteriormente Jatun Ayllu Guamote-JAG). La Iglesia y la JAG asumieron la implementación de Foderuma en Guamote, y la JAG fue apoyada con los fondos de Foderuma en dos sentidos: recibió un ingreso directo y, lo más importante, fortaleció su apoyo a la comunidad por medio de los microproyectos que puso en marcha con los fondos de Foderuma.²⁸

Cuando, en 1984, se terminaron los fondos provistos por Foderuma, la JAG recibió la contribución de la ONG FEPP, una organización ligada a la

²⁶ Sylva, *op. cit.*, 1991. Bebbington, A., H. Carrasco, L. Peralvo, G. Ramón, V. Torres y J. Trujillo: *Los actores de una década ganada: Tribus, comunidades y campesinos en la modernidad*. Quito: Abya Yala, 1992. Carroll: *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroot Development*. West Hartford, Ct: Kumarian Press, 1992. Chiriboga, M.: “Movimiento campesino e indígena y participación política en Ecuador: La construcción de identidades en una sociedad heterogénea”. *Ecuador Debate* n.º 13. Quito: CAAP, 1987, pp. 87-121.

²⁷ Véase Ramírez, *op. cit.*, 2001. Durante entrevistas en el 2005 se comentó que ahora existen diecisiete, pero no fue posible comprobar esta cifra.

²⁸ Iturralde, D.: *Guamote: Campesinos y comunas*. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología, 1980. Torres, *op. cit.*, 2002.

Iglesia de la Liberación. De hecho, esta sirvió de mediadora de la relación. FEPP dio apoyo a la JAG para la compra de ganado para las comunidades. Más tarde la misma FEPP concedió otro crédito para la compra de tierras después del levantamiento indígena de 1990. Hoy la JAG continúa existiendo. Sin embargo, durante largo tiempo Jatun Ayllu no tuvo forma legal, razón por la cual, por accidente o por la forma como fue diseñada, tanto la OSG cuanto 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 Guamate, y aunque la influencia de la Iglesia sobre la JAG es hoy en día mucho menor, el efecto de este control inicial (lo que Torres²⁹ llama “tutelaje administrativo”) sigue manifestándose en una cierta debilidad de la dirigencia técnica y gerencial en la JAG. Aun en 1995, el Director Regional de FEPP, en una suerte de estudio retrospectivo de su relación con la JAG, comentó que:

[...] daba la impresión que el equipo pastoral no quería soltar las riendas de la organización para que sean asumidas por los propios campesinos especialmente en el aspecto administrativo, ni tampoco los habían preparado para ello.³⁰

El DRI también pretendió fomentar OSG, aunque con mayor cautela que Foderuma. En un momento quiso que la JAG fuera su contraparte, pero esta relación nunca prosperó, ya que fue imposible ponerse de acuerdo con la Iglesia sobre el nivel de control que debía tener la JAG. Buscando otra alternativa, se pensaba empezar con organizaciones de microcuencia, a partir de la noción de que tal nivel reflejaría la estructura espacial de la vida cotidiana del campesinado y, además, las estructuras e identidades antiguas de los asentamientos asociados con las haciendas. Sobre la base de estas ‘mini-OSG’, se pretendió erigir una OSG mayor, pero siempre con una suerte de coherencia geográfica. En la práctica, la idea no prosperó. Los cuadros del DRI que la propusieron habían entrado en un gobierno más desarrollista y luego salieron del programa como consecuencia de presiones partidarias, durante el Gobierno conservador de León Febres Cordero. Luego el DRI se acercó al fin de su vida, porque el préstamo que lo financiaba se terminaba. Muy presionado, el DRI intentó implantar una estructura que pudiera recibir sus bienes y seguir funcionando como un ente articulador del desarrollo en el cantón. Esta estructura tenía que ser algún tipo de OSG, y en una reunión anual que contó con la presencia de las comunidades participantes

²⁹ Torres, *op. cit.*, 2002, p. 77.

³⁰ Vallejo 1995, citado en Torres, *op. cit.*, 2002, p. 78.

en el DRI se creó de manera poco reflexiva³¹ esta OSG y se eligió a sus oficiales y a su Presidente. La primera persona que asumió este último cargo fue un dirigente comunal que había trabajado muy de cerca con el DRI. La OSG recibió el nombre de Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Guamote (UOCIG), y después de algunos años cambió su nombre por el de Unión de Campesinos Indígenas de Guamote (UCIG).

Hasta mediados de la década de 1990, las dos OSG principales en Guamote eran la UCIG y la 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 cumplir el papel de articuladoras del desarrollo en el cantón, y los actores externos tenían que pasar por estas organizaciones. La UCIG captó programas de la FAO, el CIID Canadá y Kellogg. En general, estas OSG combinaban dos roles: por un lado, implementaron (o por lo menos coordinaron) proyectos de desarrollo y la provisión de servicios; y, por otro lado, representaban a sus miembros y tenían capacidad de convocatoria en momentos de protesta. Durante el levantamiento indígena de 1990 en el Ecuador, Guamote fue uno de los centros más relevantes, y fueron las OSG las que cumplieron un rol importante en la movilización.

Finalmente, pero no de menor importancia, las OSG jugaban un rol simbólico destacable, porque ocupaban espacios público-estatales en el sentido tanto físico cuanto político. Físicamente, la UCIG había recibido la antigua oficina del DRI, que antes había sido la sucursal del Ministerio de Agricultura y Ganadería en Guamote. Y políticamente, como ya se ha notado, las OSG cumplían un papel político-funcional del Estado: coordinaban el desarrollo, servían como el primer punto de contacto para actores externos que querían trabajar en el cantón y eran mucho más capaces que el gobierno local electo (el Alcalde y el Concejo Municipal) para captar, articular y representar los intereses de la población mayoritaria del cantón, esto es, la población indígena rural.

En este sentido, y no obstante las imperfecciones de la participación interna de la UCIG, se abrió 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 más participaban eran los dirigentes (las élites participativas de Canto³²)

³¹ Estos son juicios personales, basados en mi presencia en la reunión.

³² Canto, M.: "Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local". Documento de trabajo. Santiago: Corporación Innovación y Ciudadanía, 2004. En: <<http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/pdf/WPCanto%20ok.pdf>>.

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 OSG, y quizá de la sensación de otros dirigentes de diferentes sectores que no lograban penetrar estas organizaciones, otras OSG empezaron a nacer. Algunas con base en espacios físicos, en muchos casos como reflejo de antiguas estructuras de hacienda y en cierto sentido siguiendo el modelo que los líderes del DRI-Guamote habían querido implantar una década antes. Otras tuvieron su origen en diversos proyectos (por ejemplo, alrededor del riego); por lo menos una nació a partir del trabajo de varias décadas de una ONG (el Centro Ecuatoriano de Servicios Agropecuarios-CESA) en una de las parroquias del cantón; y otra nació para dar mayor voz a la población urbana. Tal fue la multiplicación de OSG, que en 1997-1998 existían ya doce en el cantón. Pero otro cambio había ocurrido antes de esto, uno que al final marcó Guamote como un municipio alternativo y un EPCL casi sin par en el Ecuador rural, y que también creó un ambiente en el cual la formación de una OSG se volvió más interesante para los dirigentes indígenas con ambiciones políticas.

LAS OSG, EL GOBIERNO MUNICIPAL Y LA CREACIÓN DE UN EPCL

DE LAS OSG AL MUNICIPIO

En 1992 Guamote eligió su primer Alcalde indígena, y desde ese año siempre ha tenido un Alcalde y un Concejo compuesto sobre todo por indígenas. Esta elección fue producto de varios fenómenos: la redistribución de la tierra y la desaparición del poder gamonal, la ausencia de otros poderes económicos que pudiesen ocupar estos vacíos y el creciente protagonismo de la población indígena y de las OSG. De hecho, es notable que el alcalde elegido, Mariano Curicama, hubiera sido un asesor de la UCIG y dirigente de los transportistas de Guamote, dirigente comunal y un chofer del DRI, trabajo que le permitió conocer los rincones del cantón. En cierto sentido, él fue producto de la lenta densificación de la sociedad civil de Guamote y había pasado por cada uno de sus canales.³³

En las elecciones la UCIG apoyaba la candidatura de Curicama: de hecho, fue un candidato de la OSG pero también un candidato individual. Pero como para postular necesitaba afiliación partidaria, en 1992 se presentó con una alianza entre Izquierda Democrática y la UCIG. Para su reelección (1996)

³³ Fox, *op. cit.*, 1996.

la JAG apoyó su candidatura, y Curicama se presentó como un candidato del nuevo partido Pachakutik, que se había aliado con el movimiento indígena en todo el país. De todas maneras, este hecho hace recordar que los partidos siempre están presentes en la constitución de los EPCL, aun en aquellos casos en los que pareciera que el proceso ha sido liderado por la sociedad civil.

Aun cuando 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 la UCIG se había vuelto más complicada. Él argumentó que el hecho de que ocupara ya el Municipio implicaba que los activos y los proyectos de las OSG debían pasar a la administración municipal. Hacía poco que la UCIG había recibido el control de una planta de procesamiento de granos, en un proyecto con el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias y el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo del Canadá. Se sugirió que la propiedad de la planta debía pasar al Municipio, y que, además, esto le daría mayor sostenibilidad. La UCIG se resistió. Esta tensión tenía también en su base una competencia entre liderazgos locales: la UCIG había sido la OSG más protagónica en el cantón hasta el éxito de Curicama, y ahora este liderazgo —y por tanto el de su dirigente— estaba en juego.

Y aunque la tensión fue manejada, complicó la relación UCIG-Municipio. Lo más significativo es que marcó un proceso que se inició entonces y ha seguido hasta el presente: la lenta centralización de la autoridad, los recursos y el poder en el Municipio indígena y, en paralelo, el lento debilitamiento de las OSG como actores independientes. Otros factores profundizaron estas tendencias. Tal como ocurrió a escala nacional con las ONG en Chile después de reinstaurada la democracia, una vez elegido Curicama como alcalde de Guamote las agencias externas preferían apoyar al Municipio o a una suerte de alianza entre este y la OSG. Estas empezaron a perder fuentes de apoyo externo, a depender del Municipio y a ejecutar acciones para él. En la medida en que fue esta relación entre la ONG y el Municipio la que comenzó a prevalecer, el papel de las OSG 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 ese entonces), ¿las OSG tenían un papel representativo o eran solo (y en el mejor de los casos) las voces de intereses de grupo? Dado que varias de ellas no tenían siquiera coherencia geográfica (como reflejo de sus orígenes), su legitimidad como vehículos de representación estaba aun más en juego. Mientras tanto, si el Municipio captaba la cooperación, ¿las OSG tenían un papel en la implementación del desarro-

llo? A partir de mediados de la década de 1990 las OSG iniciaron un proceso de debilitamiento del cual aún no se han recuperado.

Es bueno notar otro elemento del primer mandato de Curicama: su intento de mejorar las relaciones interétnicas en Guamote. Si bien el poder era, 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, estos lazos funcionaron y han sentado las bases para un mayor entendimiento entre grupos étnicos, y algo menos de explotación indígena. Como un simple dato etnográfico que ilustra esta afirmación, baste con notar el cambio en el trato de personas quichuas en los buses de la empresa Guamote ocurrido desde 1998, cuyos choferes y asistentes son casi todos mestizos.

LA FORMALIZACIÓN DE UN EPCL: 1996

Formalizando prácticas que ya se habían iniciado 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 cooptado 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 doce OSG del cantón y un equipo técnico. El intento de seguir incorporando intereses mestizos en el modelo se refleja en que una de las OSG es la de los barrios urbanos de Guamote.³⁴ El Comité tiene varias funciones: genera y revisa planes de desarrollo para el cantón, cumple un papel importante en la implementación de estos planes y coordina mesas de concertación entre concejales y grupos interesados en proyectos específicos. El CDL cuenta con una oficina en el antiguo centro de operaciones del DRI, con una ubicación céntrica en Guamote. Esto permite que diferentes personas (comuneros, oficiales de proyectos, investigadores) puedan visitarlo para discutir cuestiones de desarrollo.
2. Creó un Parlamento Indígena y Popular de Guamote (PI). El PI está integrado por los presidentes de cada una de las 133 comunidades rurales y urbanas del cantón (otra vez, incorporando intereses mestizos) y funciona como un espacio para la representación de intereses comuna-

³⁴ Ramírez, *op. cit.*, 2001.

- les. Legisla, delinea políticas y fiscaliza el trabajo del Municipio y del CDL, y monitorea sus actividades.³⁵ 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 que implica que los comuneros pueden visitarlo cuando quieran para comentar algo. Por su tamaño, no se reúne con gran frecuencia; por tanto, solo su Presidente y algunos representantes, dependiendo del tema del que se trate, suelen reunirse para tratar planes específicos.
3. 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 son ocupados por representantes —no son espacios de democracia directa—, pero en el caso del PI se trata de representantes comunales más cercanos a la población. Además, en virtud de la rotación de cargos, es menos probable que estos representantes se conviertan en élites participativas. Asimismo, 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: de diseño y de cultura política. En la medida en que los problemas de diseño no son accidentales sino más bien intencionales, puede ser que al final ambos tipos de dificultades tengan que ver con la cultura política y cívica en Guamote, pero por el momento los discutiremos por separado.

Los problemas de diseño giran alrededor de la poca independencia de estos espacios, del poder municipal y del Alcalde. El CDL es presidido por el Alcalde con el argumento de que el Concejo trabaja en el desarrollo municipal, con fondos municipales o de la cooperación canalizada por intermedio del Municipio, razón por la cual toca al Alcalde presidirlo. Aunque perfectamente entendible, esta lógica refleja los mismos tipos de cálculo que caracterizaban las tensiones entre el Municipio y la UCIG en 1993. El argumento de mayor importancia es que el trabajo del CDL depende, al final, del Alcalde.

³⁵ Larrea, A. M. y J. P. Muñoz: “Los caminos de la participación y la construcción de la democracia en Guamote”, en Varios, editores: *Sistematización de experiencias innovadoras de desarrollo local*. Quito: ODEPLAN-IEE-GDL, 2000.

En el caso del PI, el canal de influencia municipal es otro. El Presidente del PI es elegido por los dirigentes comunales del cantón, y su funcionamiento no depende de la injerencia del Municipio. El problema estructural del PI es que no tiene existencia legal (es solo un plan del Alcalde). Aunque varios actores externos que apoyaban al EPCL en Guamote pidieron que el Alcalde iniciara el proceso de legalización del PI, nunca lo hizo. Como consecuencia, el PI no puede recibir financiamiento independiente, por lo que siempre pasa por el Municipio. Las actividades del PI son financiadas por este, que siempre ha transferido fondos, pero el nivel de financiamiento está sujeto al control del Alcalde y el Concejo Municipal.

Con tal diseño, los EPCL formalizados de Guamote —que han recibido tanta atención como experimentos de democracia local³⁶— dependen mucho del Alcalde. Este tiene el poder de organizar o cortar debates en ambos espacios (o por la utilización de instrumentos financieros, o por uso de su poder de decisión). De manera pues que son espacios muy vulnerables, más aun si se considera la debilidad de las OSG en el cantón. El diseño, aunque podría facilitar la democratización local, se presta muy fácilmente a prácticas caudillistas y clientelares.

La vulnerabilidad de los espacios se agrava como consecuencia de la segunda debilidad citada: la cultura política. Según varias fuentes, la población de las comunidades de Guamote aún no se ha adueñado de los dos espacios. A pesar de diversos esfuerzos de ONG que habían apoyado el modelo para promover la educación ciudadana en las comunidades, el nivel de entendimiento del modelo y de la función del PI y el CDL sigue siendo bajo y desigual. Con una ciudadanía aún no formada en sentido real, la concertación que se da en estos espacios es todavía una concertación sobre todo entre dirigentes y cúpulas, y por eso los factores personales y partidarios pesan mucho. Aquí la debilidad de las OSG es otra vez un asunto importante, porque en la medida en que estas se han debilitado también lo ha hecho el nivel de interés de su membresía. En consecuencia, hay un limitado 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 o de control social con sus respectivas bases.

³⁶ Ramón, G. y V. H. Torres: *El desarrollo local en el Ecuador*. Quito: Abya Yala, 2004. Terranueva: *Transparencia y control social. Modelo de gerencia y gestión para municipalidades alternativas: El caso de Guamote*. Quito: Fundación Esquel, 2003.

EL DESEMPEÑO DEL EPCL EN GUAMOTE

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

Entre 1992 y el 2000 el modelo funcionó bien, si se lo mide por el desarrollo y por el apoyo de la población y de la promoción de espacios de participación. La población reeligió a Curicama en 1996 con un margen bastante grande, y en el 2000 eligió al candidato efectivamente nombrado por Curicama: José Delgado. El experimento atrajo inversión y apoyo externo. La misma Fundación InterAmericana (IAF por su sigla en inglés) apoyó con una donación grande en 1997, y otras ONG (Terranueva, el IEE, SNV, Comunidec, etcétera) contribuyeron con montos menores aunque con mayor asistencia técnica. No obstante las preocupaciones de algunas de estas organizaciones respecto de los problemas de diseño del EPCL, lo vieron como un experimento importante, positivo y que debía tener éxito, por razones políticas y simbólicas. En este contexto, el EPCL produjo importantes inversiones públicas en el cantón. Ramírez³⁷ estima que en los últimos años de la década de 1990 se manejaron 25.000 millones de sucres,³⁸ un monto impresionante cuando se compara con los 180 millones de sucres por año manejados 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 reemplazados por sesgos rurales e 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 por distribuir las partidas presupuestarias del Municipio. La iniciativa se vinculó con la elaboración de un Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Guamote cuya preparación involucró talleres en dieciocho zonas del cantón, más talleres con mujeres, niños, ONG y otros.³⁹

³⁷ Ramírez, *op. cit.*, 2001.

³⁸ Cálculo hecho antes de la dolarización.

³⁹ Ramírez, *op. cit.*, 2001.

Este proceso, a cargo de 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 CDL, el Municipio y las ONG, y por mesas de concertación para cada una de las áreas estratégicas del plan. Estas mesas fueron entendidas también como espacios de concertación.

Los EPCL formales —los tres pilares— ayudaron en la creación de otros espacios mayores y más amplios. En este proceso, sin embargo, es importante notar el importante papel cumplido por varias ONG. Es difícil decir hasta qué punto estas ideas —del Plan, del Presupuesto Participativo, de las mesas de concertación, etcétera— nacieron de las ONG, aunque es cierto que eran ONG (SNV, Comunidec, IEE, Terranueva) que ya trabajaban tales temas. Resulta más creíble sostener que la profundidad del proceso dependió mucho del apoyo de estas ONG: movilizaron el financiamiento, dieron apoyo técnico, empujaron cuando el proceso perdió fuerza, etcétera. Pero, a la vez, las ONG no siempre pensaron en una sola línea. En ciertos momentos unos tenían más fe en el Alcalde mientras otros empujaron para que este delegara mayores facultades al PI y el CDL. Tales diferencias son quizá inevitables. Pero se prestaban también al manejo clientelar de otros dirigentes indígenas.

Luego de un periodo de éxito, después del 2000 la situación empezó a cambiar sustancialmente, cuando Curicama asumió un puesto en el Gobierno Nacional (en representación del partido Pachakutik) y José Delgado ganó la Alcaldía por el mismo partido. Esta etapa 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 para implementar proyectos municipales se volvieron menos transparentes y surgió cierto 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 en la gestión local. De hecho, después de un par de años el Municipio efectivamente sacó a las ONG pero siguió trabajando con la IAF. Si se lo ve desde la perspectiva del Alcalde, esto tenía sentido, porque mientras la IAF proveía la mayor cantidad de fondos, tenía la menor presencia. Sus visitas eran poco frecuentes y se realizaban para tratar solo asuntos específicos, y como ya no mantenía un servicio de apoyo local en el país no podía generar la información necesaria como para cuestionar el manejo municipal de una manera efectiva, aun cuando quisiera hacerlo. Las otras ONG —nacionales— proveían menos dinero y fastidiaban más, porque estaban presentes en el país.

Otro conflicto se profundizó en este periodo, y se dio en el seno del modelo de los tres pilares: una pugna entre el Alcalde, por un lado, y la Presidencia del PI, por el otro. Este enfrentamiento tenía varios matices.

Se nutría de los reclamos de mal manejo por el Municipio, pero se sostenía por otras diferencias. Por un lado, los dos dirigentes (ambos quichuas) venían de diversos sectores del cantón y de diferentes OSG, tenían diferentes compromisos religiosos (el Presidente del PI es evangélico) y también 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 alcaldes. Si Curicama había podido instaurar un ambiente en el que las OSG (y sobre todo UCIG y JAG)⁴⁰ 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 agudizó a tal punto que no se hablaban. En vez de concertar, entraron en una pelea en la que cada cual lanzaba denuncias contra el otro. Los proyectos del Municipio continuaban,⁴¹ y la relación con el CDL fue mucho mejor; de hecho, el equipo técnico del CDL tenía más cercanía política y social con el Alcalde, y varios miembros 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 tomó cuerpo 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, y la falta de concertación literalmente se pintó en las paredes del pueblo. Al final, el Presidente del PI ganó la Alcaldía. Pocos días después de que asumiera el cargo, el equipo técnico del CDL fue despedido, y se instalaron nuevas personas. Mientras tanto, la Presidencia del PI pasó a un dirigente de Pachakutik. La tensión entre el Municipio y el Parlamento continuaba, y este último seguía dependiendo —tanto en términos legales cuanto financieros— del Municipio. Y, para volver a la introducción de este artículo, Guamote sigue pobre: los proyectos productivos del Municipio no son rentables;⁴² el cantón pierde 83,5 toneladas de suelo por hectárea al año en las laderas sobre 14 por ciento;⁴³ persiste la migración al extranjero,⁴⁴ y así se pierden potenciales futuros dirigentes jóvenes de la zona.

⁴⁰ Ramírez, *op. cit.*, 2001. Torres, *op. cit.*, 2002.

⁴¹ Rocha, *op. cit.*, 2004.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Comunidec: *Ampliación del componente de seguimiento y evaluación SISDEL*. Quito: Comunidec, 2000.

⁴⁴ Ramírez, *op. cit.*, 2001 y entrevistas.

CONCLUSIONES E INTERPRETACIONES

Es importante abrir esta sección final recalcando que esta discusión ha adoptado una posición más cauta; y lo ha hecho a propósito. Por un lado, el surgimiento de OSG y, luego, el experimento de la democracia local en Guamote, han atraído mucha atención, y varios laureles. Somos varios los que en ciertos momentos hemos insistido en lo positivo de la experiencia y en la potencialidad de las OSG.⁴⁵ Seguimos convencidos de que lo que se ha dado en Guamote ha sido muy importante. Ha habido cambios profundos en las relaciones de poder local, las de dominación étnica y en los simbolismos del ejercicio de poder local. Se ha producido un cambio importante en la distribución de la tierra y también de otros activos. Y aun si Guamote sigue siendo pobre, no hay duda de que la calidad de vida y el sentido de dignidad y poder étnico son hoy día mucho mejores que hace treinta o veinte 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 están consolidadas. Las OSG son débiles por muchas razones: por su historia, por su relativa falta de participación interna y por su relación dependiente con el Municipio. De igual manera, los tan celebrados Parlamento Indígena y Comité de Desarrollo Local tampoco están consolidados. Por un lado, dependen del poder y de los recursos del Municipio, y, por otro lado, no existe aún suficiente demanda desde la sociedad civil guamoteña para protegerlos cuando el Municipio decide ejercer este poder. No es cierto —a pesar de los esfuerzos de varias ONG por invertir en la formación de liderazgos y capacidades en el nivel de base— que existen los flujos de información necesarios entre estos EPCL formales, los dirigentes comunales y los comuneros para que estos últimos se identifiquen plenamente con estos EPCL y los sientan suyos. Da la impresión de que la ciudadanía sigue débil en lo que concierne a las prácticas cotidianas. Además, la población carece de la información necesaria —por ejemplo, sobre tendencias en los indicadores de pobreza y desarrollo en el cantón— para ejercer esta ciudadanía y exigir un mejor desempeño del Municipio.

Aquí cobra buen peso, de nuevo, la pobreza. Tanto el nivel de pobreza en Guamote cuanto las estrategias asumidas por la población para enfren-

⁴⁵ Bebbington, *op. cit.*, 1990. Bebbington y Perreault, *op. cit.*, 1999. Carroll, *op. cit.*, 2002. Torres, *op. cit.*, 1999. Larrea y Muñoz, *op. cit.*, 2000.

tarla ponen límites al ejercicio de la ciudadanía. Y aunque se la ha repetido varias veces, sigue siendo válida la observación de que a 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 continúan siendo limitados. Los problemas de supervivencia y de acumulación básica (*petty accumulation*) se resolverán en otros ámbitos. Y, dado el estancamiento de la economía regional de Guamote, estos ámbitos pueden estar lejos de este cantón: en Guayaquil, en la zafra en la costa, en Quito y, cada vez más, en España. Para mucha gente guamoteña, el espacio de las estrategias de vida no es el espacio de la concertación local. Sus “localidades vívidas” no son locales.

Esta lectura más cauta hace hincapié en varios asuntos que no han recibido la atención debida en anteriores interpretaciones optimistas de lo pasado en Guamote. Con estos temas volvemos al inicio del artículo y sus observaciones conceptuales. Resulta pertinente terminar con una reflexión sobre ellos.

Primero, no se puede pensar la concertación sin pensar, al mismo tiempo, la pobreza y la economía política. El caso de Guamote demuestra con mucha nitidez que las posibilidades de concertación están muy influidas por la distribución de activos,⁴⁶ pero de igual importancia es la productividad de estos activos. En Guamote “los activos de los pobres”, según la ya citada expresión de Escobal, son pobres: no son muy productivos, tanto por su calidad inherente cuanto por las dinámicas de la economía regional. En un contexto como ese 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 legitimidad y sostenibilidad a la concertación y a los EPCL que han sido ganados.

Segundo, los clientelismos persisten. No es tanto, en el lenguaje de Durston,⁴⁷ que el clientelismo contraataca (aunque hay algo de esto, sobre todo en las esferas del mercado local en Guamote). El punto más bien es que: (i) antiguos clientelismos dejaron sus huellas en las formas organizativas que surgieron a partir de ellos; estas huellas debilitan a las organizaciones y limitan su capacidad para asumir roles más protagónicos; y, (ii) existen también 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

⁴⁶ Evans, *op. cit.*, 1996.

⁴⁷ Durston, J.: “Los espacios locales rurales de concertación, los campesinos y los proyectos de desarrollo rural integrado”. Documento de trabajo para este estudio.

políticos, por medio 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 una situación —como aquella reciente en Guamote— en la que existen dos o más dirigentes indígenas con distintas bases de clientes y distintas identificaciones partidarias, los mismos EPCL se vuelven otro campo de batalla entre estos bloques de poder. Si los EPCL no son fuertes (y no lo eran), y si la población no insiste en defender estos espacios para proteger la ciudadanía (y no lo hacían), los EPCL son muy vulnerables. El problema del clientelismo en Guamote no es solo un asunto interétnico o entre indígenas e instituciones dominantes. En tal contexto, la densidad de la sociedad civil⁴⁸ depende de mucho más que de la existencia de las OSG: depende de la identidad de ciudadanía.

Tercero, las dinámicas de los EPCL 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 EPCL también dependen de factores no locales. Y, finalmente, la historia pesa mucho. Entender las dinámicas de los EPCL en Guamote requiere cierto conocimiento de la historia local: ella 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 cómo posicionarse en procesos de desarrollo y democratización local.

⁴⁸ Fox, *op. cit.*, 1996.