

**GRUPO DEMOCRACIA Y  
DESARROLLO LOCAL**

**CUIDADANIAS EMERGENTES:**  
*Experiencias democráticas de  
desarrollo local*



**GRUPO DEMOCRACIA Y  
DESARROLLO LOCAL**

**CUIDADANIAS EMERGENTES:**  
*Experiencias democráticas de  
desarrollo local*

*Mauro Hidalgo, Fernando Guerrero, Ana M. Larrea,  
Fernando Larrea, Juan P. Muñoz, Santiago Ortiz, Betty Tola,  
Víctor H. Torres D., Mario Unda*

Ediciones  
Abya-Yala  
1999

**CUIDADANIAS EMERGENTES:**

**Experiencias democráticas de desarrollo local**

*Mauro Hidalgo, Fernando Guerrero, Ana M. Larrea, Fernando Larrea,  
Juan P. Muñoz, Santiago Ortiz, Betty Tola, Victor H. Torres D., Mario Unda*

1era Edición

Quito, 1999

GRUPO DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL:

ACJ

CIUDAD

COMUNIDEC

IEE

RED CANTARO

RIAD

SENDAS

TERRANUEVA

Coedición:

COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo  
Red Interamericana Agricultura y Democracia (RIAD)  
Editorial Abya Yala

Ilustración Portada:

La Era (detalle). Diego Rivera, 1928, Mural

ISBN:

9978-04-545-7

Impresión:

Producciones Digitales UPS

## INDICE

Agradecimiento .....	7
Presentación .....	9

### PARTE I TRES PROPUESTAS DE ANALISIS COMPARADO

El desarrollo local en el Ecuador: Discursos, tendencias y desafíos .....	15
<i>Victor Hugo Torres</i>	
Indígenas y gobiernos locales: Entre la plurinacionalidad y la ciudadanía cantonal .....	39
<i>Juan Pablo Muñoz</i>	
Participación ciudadana y desarrollo local: Algunas pistas de reflexión .....	63
<i>Santiago Ortiz Crespo</i>	

### PARTE II SEIS CASOS DE EXPERIENCIAS SISTEMATIZADAS

Guamote: el proceso indígena de gobierno municipal participativo .....	87
<i>Victor Hugo Torres D.</i>	
La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi .	113
<i>Fernando Guerrero C.</i>	

Participación ciudadana, relaciones interétnicas y construcción del poder local en Saquisilí . . . . .	129
<i>Ana María Larrea y Fernando Larrea</i>	
Buscando nuevas relaciones entre la población y el municipio: El caso del cantón Chordeleg, Azuay . . . . .	153
<i>Betty Tola B.</i>	
Tres tristes tigres trillan trigo en un trigal: proyectos de desarrollo y participación popular . . . . .	169
<i>Mario Unda</i>	
Reflexiones en torno a la práctica de gestión urbana: el caso de Santo Domingo de los Colorados . . . . .	195
<i>Mauro Hidalgo</i>	

## **AGRADECIMIENTOS**

A los autores por su tiempo para documentar las experiencias, pues tuvieron que escribir los textos forzando el tiempo de sus actividades cotidianas. A las instituciones que colaboran en los diversos escenarios locales, porque están reconociendo la importancia de sistematizar y difundir las experiencias. Y principalmente a los actores locales: OSGs, municipios, autoridades locales, líderes y organizaciones de base por sus contribuciones y experiencias que son la referencia natural de esta publicación.

*GRUPO DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL*



## PRESENTACION

En Ecuador, a fines del siglo, las experiencias de desarrollo local están adquiriendo fuerza por su capacidad para proponer alternativas ciudadanas y porque aportan con potenciales lecciones institucionales, aplicables a los procesos de reforma estatal. Aspectos como la sostenibilidad económica como base del desarrollo, la participación ciudadana en las decisiones públicas, la innovación de formas asociativas en la gestión municipal, o los nuevos vínculos entre el gobierno municipal y la sociedad civil que aseguran la gobernabilidad, atraviesan con distinta magnitud e intensidad a los procesos locales.

Pero, decimos lecciones potenciales y aplicables porque en la práctica las experiencias de desarrollo local, pese a su relevancia pública, no están directamente relacionadas con el sentido que está adquiriendo la descentralización ecuatoriana. El reciente debate sobre la descentralización esta signado por parroquialismos y exclusiones políticas: mientras las cámaras empresariales presionan por una descentralización que privatice los recursos estatales, los gobernantes y técnicos elaboran nuevos mapas administrativos aplicables a un país de ficción; mientras los municipios y sindicatos públicos se oponen a descentralizar el Estado porque atenta a su organización centralista, el regionalismo reencarnado en la crisis bancaria forza un faccionalismo tributario y cultural en las regiones.

Mientras las propuestas descentralizadoras no tienen consenso y están atrapadas en un debate en el que prevalecen las lógicas cacicales, las experiencias de desarrollo local en cambio, construidas desde abajo, no participan del debate y se implementan al margen del proceso descentralizador, prescindiendo de él. La paradoja es que mientras el debate público sobre la descentralización va en dirección a desmantelar el Estado y la apropiación privada de los recursos públicos, las experiencias innovadoras en los cantones van en dirección al fortaleci-

miento local y a la gestión democrática. Sin embargo, en el corto plazo no se avisoran encuentros entre las experiencias y las propuestas.

En el presente libro se recopilan algunas de estas experiencias de desarrollo local con el objetivo de aportar al diálogo público entre las propuestas descentralizadoras y las experiencias reales protagonizadas por municipios, organizaciones de segundo grado, ONG, iglesia y demás actores locales. Difundir los procesos de cambio que se están gestando en algunos cantones, parroquias y vecindarios con la activa participación de la población y el liderazgo de las autoridades locales, es la finalidad de esta publicación. Interesa contribuir a crear espacios de diálogo y cogestión entre el nivel local innovador y las propuestas nacionales de descentralización.

El libro se organizó con textos relativamente independientes de manera que se pueden leer cada uno por separado o en una visión de conjunto. El libro se divide en dos partes: la primera recoge propuestas para el análisis comparado, mientras en la segunda se recopila seis casos sistematizados. La primera parte esta integrada por tres artículos que leen en sentido transversal a las experiencias concretas: Víctor Hugo Torres D. empieza con un texto global sobre el desarrollo local en el Ecuador, mostrando las principales tendencias discursivas y la diversidad de casos, así como sus desafíos para la acción colectiva. Juan Pablo Muñoz desde una perspectiva política del movimiento indígena, analiza la propuesta de plurinacionalidad y construcción de ciudadanía étnica, a la luz de las experiencias de las organizaciones indígenas de acceso a los gobiernos locales. Para completar la lectura transversal, Santiago Ortiz Crespo al contrastar casos urbanos y rurales enfatiza en los procesos de participación ciudadana y propone elementos de reflexión sobre las implicaciones participativas de las experiencias de desarrollo local para profundizar la democracia.

La segunda parte está integrada por la sistematización de seis experiencias de desarrollo local. Empieza con Guamote considerado como un caso emblemático por sus particulares condiciones demográficas y geográficas que es sistematizado por Víctor Hugo Torres D., quien destaca el proceso de construcción de capital social de las organizaciones indígenas que permiten arribar a la experiencia de gobierno municipal participativo. Cotacachi un caso distinto por la pluralidad de intereses y actores locales con importantes antecedentes de participación en el gobierno municipal, es sistematizado por Fernando Guerrero C.

que enfatiza en el proceso de concertación cantonal como sustento de una gestión municipal innovadora.

Saquisilí es otra experiencia singular, pues con el acceso de las organizaciones indígenas al municipio se recrea un nuevo proceso de construcción del poder local basado en el rediseño de las relaciones interétnicas y la participación de las organizaciones e instituciones de la localidad, proceso que es sistematizado por Ana María Larrea y Fernando Larrea. El caso de Chordeleg en el contexto regional es sistematizado por Betty Tola B., quien destaca el proceso municipal de impulsar nuevas relaciones entre el gobierno municipal y la población a través de iniciativas de concertación y participación ciudadana. Mario Unda, a partir de la revisión de las relaciones entre diversos actores en un proyecto específico con los barrios del noroccidente de Quito, caracteriza y problematiza el tema de la participación social en la gestión local. Para concluir la sección Mauro Hidalgo sistematiza la experiencia impulsada por las cooperativas de vivienda y las organizaciones populares en la ciudad de Santo Domingo de los Colorados, visibilizando la importancia de la participación ciudadana en la gestión urbana.

Ciertamente que numerosos e importantes casos de desarrollo local no están recogidos en el libro, pues apenas se logró acopiar una pequeña muestra de las experiencias innovadoras existentes en el país; por lo que esperamos en un futuro no lejano continuar sistematizando y divulgando las diversas experiencias. Cabe aclarar que los casos analizados en el libro no son fruto de investigaciones empíricas, sino de sistematizar las experiencias conjuntamente con los actores por lo que si bien gozan del consenso construido en los procesos, su interpretación final y la consecuente responsabilidad intelectual corre de cuenta de los autores.

Tanto los textos comparativos como los casos son trabajos introductorios que requieren respaldarse con estudios en profundidad, para documentar sistemáticamente los procesos de cambio que se están viviendo en los escenarios locales, de manera que socialicen las lecciones y aprendizajes útiles para el diálogo público sobre el rediseño del Estado ecuatoriano. En esta línea estamos seguros que la publicación es una primera y efectiva contribución debido a la propia fuerza de las experiencias de desarrollo local.



*PARTE I*  
**TRES PROPUESTAS DE  
ANALISIS COMPARADO**





# EL DESARROLLO LOCAL EN EL ECUADOR: DISCURSOS, TENDENCIAS Y DESAFIOS

*Víctor Hugo Torres D.*

## INTRODUCCION

El tema del desarrollo local aparece como una innovación al asociarlo con la modernización y descentralización del Estado, aunque en realidad forma parte de la reciente historia política del país. Volverle operativo en coyunturas de reforma estatal marcadas por la recesión económica, es la novedad.

Recordemos que el Ecuador tiene una vieja trayectoria municipal: se remonta a cuando los conquistadores ibéricos empezaron delimitando municipios en las tierras amerindias, a los hitos históricos como las rebeliones de las alcabalas en el colonial cabildo quiteño. El posterior fraccionalismo de las gestas independentistas tuvo su base en los municipios; modernamente estos acogieron las formas republicanas de configuración territorial, auspiciaron la expansión de las ciudades intermedias y grandes y moldearon la distribución de servicios e infraestructura.

Al igual que en otros países latinoamericanos, a comienzos de los años ochenta las experiencias de desarrollo local adquirieron notoriedad con el retorno a la democracia. Una insólita expansión municipal con la creación de nuevos cantones y la incorporación de sectores populares urbanos y rurales a los gobiernos municipales<sup>1</sup>, marcaron la participación en el país. Más tarde, en la década del noventa continuó la expansión municipal y la intervención local asumió una nueva perspectiva: ya no fueron puestos secundarios de concejales lo que lograron las organizaciones de base, sino el control de alcaldías y concejos municipales<sup>2</sup>.

El crecimiento municipal no contribuyó a crear una cultura cívica con vocación por la asociación y la colaboración pública, que reconozca las singularidades económicas, políticas y culturales de los procesos urbanos y rurales. Por el contrario, consolidó antiguos mecanismos clientelares y patrimoniales en la distribución de recursos y servicios, generalizando parámetros asistencialistas, urbanos y excluyentes del desarrollo cantonal.

Por eso cabe empezar diferenciando que cuando hablamos de desarrollo local, no estamos aludiendo solamente a la acción colectiva restringida al ámbito municipal, sino que nos estamos refiriendo a procesos diversos de asociación entre actores públicos, privados y del “tercer sector”<sup>3</sup> que asumen directamente la satisfacción de necesidades básicas y el mejoramiento de la calidad de vida. Nos referimos a búsquedas colaborativas de alternativas integrales de vida en escenarios vecinales, barriales, comunitarios, zonales, parroquiales, cantonales, provinciales y regionales en los que el municipio puede ser un actor importante.

Después de cuatro décadas de desarrollo promovido por el Estado, cuando por efecto de las “políticas de ajuste estructural” se asiste a la retirada del Estado proteccionista y a la visibilización, en toda su crudeza, de una sociedad civil suelta a merced de sus propias energías y recursos, el protagonismo de los actores colectivos y las potencialidades descentralizadoras adquieren relevancia. De acuerdo con Arocena (1995) asumir el desarrollo local es un “desafío contemporáneo”, en el sentido de ajustar cuentas con el legado histórico institucional y poner a prueba la capacidad de desempeño de las instituciones democráticas para superar una gastada cultura política proclive al individualismo y la exclusión.

El desarrollo local está imbricado con la profundización de la democracia y el ejercicio de la ciudadanía. Ciertamente es un requisito de la época y plantea desafíos para el “tercer sector”, especialmente para quienes buscan opciones a los modelos de desarrollo de corte neomonetarista e identifican en el desarrollo local algo más que crecimiento económico: alianzas para el ejercicio pleno de ciudadanía y los derechos colectivos en condiciones de libertad y equidad.

El reto entonces, en esta época de pragmatismo, es encontrar alternativas locales de desempeño ciudadano usando el andamiaje institucional creado en las décadas de modernización y democracia. Cabe preguntarse ¿Se puede desde sociedades civiles locales asumir el futuro

inmediato con agotadas instituciones municipales? ¿Cómo es que lo local permite articularse con lo global, pero no la integración nacional? ¿Qué sentidos requieren las propuestas descentralizadoras para superar las forzadas autonomías étnicas, empresariales, territoriales o el regionalismo y caciquismo que caracteriza a los discursos en el país? ¿El desarrollo local esta construyendo alternativas a las políticas neoliberales que puedan replicarse a escala nacional?

Ustedes comprenderán que en el poco espacio disponible no se puede abarcar dichos asuntos, ni responder a tan complejos dilemas, por lo que este artículo se limita a una rápida e introductoria visión panorámica del desarrollo local en el país, teniendo como referencia pocos pero importantes casos de iniciativas locales. El texto repasa someramente los distintos discursos teóricos que se entretajan entre los actores locales, las tendencias que se observan en el país y concluye señalando algunos desafíos para la acción colectiva.

## **LOS DISCURSOS DEL DESARROLLO LOCAL**

No se pretende hacer un estado del arte sobre el tema<sup>4</sup>, ni mostrar que a cada discurso teórico corresponde un modelo de acción, porque en el desarrollo local existen múltiples mediaciones entre los discursos y la acción colectiva: hay discursos simultáneos acerca de lo local que se cruzan en una misma experiencia, procesos sociales con discursos parciales y fragmentados que logran interpretaciones intermedias, así como experiencias locales en busca de su propio discurso.

Reconociendo que en el núcleo del desarrollo local esta la relación entre modernización económica y desempeño institucional democrático, se registran dos grandes vertientes teóricas. Una que caracteriza a las iniciativas locales como acontecimientos cívicos, en los que la modernización económica y el desempeño institucional son esfuerzos de las organizaciones sociales; y otra que enfatiza en los procesos locales como acciones público-estatales, donde economía e institucionalidad son fruto de la acción estatal. Veamos a continuación las dos vertientes teóricas.

## Las iniciativas locales como discursos cívicos

Anclado en teorías de la acción colectiva, el enfoque pluralista postula al crecimiento económico como el fundamento del ejercicio ciudadano y del gobierno local. Las alianzas interindividuales basadas en la dispersión de la riqueza, sostienen un sistema de poder local que privilegia la interacción entre comunidad pública y el “arte de asociarse”. Con base en los postulados de Tocqueville de que el pacto entre los ciudadanos constituye la esencia del municipio, se reconoce al ámbito local como un denso tejido de redes por las que se relacionan los actores de una localidad<sup>5</sup>. Lo local es un escenario de conflictos con núcleo económico, donde el gobierno municipal arbitra los intereses de los diversos grupos de ciudadanos que interactúan en escenarios públicos.

En esta línea de redes como instituciones democráticas, Putnam (1992, p. 15) destaca la importancia del “capital social” a manera de registro de reglas de reciprocidad y redes de desempeño cívico no sólo para lograr acuerdos, sino para lograr propósitos, pues el éxito del gobierno local está en recibir insumos de su entorno social y producir respuestas, siendo sensible a las demandas y efectivo en el uso de los recursos para satisfacerlas. La localidad entendida como “comunidad cívica se caracteriza por ser activa y tener espíritu público, por las relaciones políticas igualitarias, por una textura social hecha de confianza y cooperación” dice Putnam.

Desde otra perspectiva, Arocena (1995, p. 162) argumenta que la sociedad local, en tanto sistema de acción, supone procesos históricos y territoriales de construcción de identidades colectivas generadoras de actores-agentes de desarrollo, que permiten asumir el desarrollo local como un concepto relacional de diversidades sociales, territoriales, culturales articuladas con procesos económicos globales. En el desarrollo local lo social está estrechamente ligado con lo productivo, pues producción y distribución de riqueza no son paralelas, ni pueden separarse con el fin de lograr “seguridad ciudadana” y reducir el “riesgo social”.

Compartiendo posiciones, Coraggio (1996, p. 49) plantea que no se trata de discernir la naturaleza de lo local, sino el sentido del desarrollo como reproducción ampliada de la vida o la reproducción sin límites de la calidad de vida: capital humano contrapuesto al capital dinero a través de la economía popular. El autor propone que la economía local está formada por tres subsistemas: economía popular, econo-

mía pública y economía empresarial que intercambian bienes, servicios, información y transferencias cuyo balance agregado puede ser negociado o modificado social y políticamente por los sectores populares. Competitividad de la economía local en un mundo global, democratización, gobernabilidad y sustentabilidad medioambiental tienen que ser objetivos compartidos por la ciudadanía de la localidad, señala Coraggio.

### **Los procesos locales como discursos estatales**

Hay dos tendencias discursivas que ven lo local como estatal: una de corte liberal y otra estructural. El discurso liberal está inspirado en las teorías contractuales del liberalismo decimonónico, que identifican al municipio como la instancia privilegiada del desarrollo local. Al asemejar desarrollo local con municipalidad se prioriza la intervención estatal como provisión de servicios, equipamiento e infraestructura y al gobierno local como la instancia administradora de los recursos públicos en escenarios cantonales. El municipio forma parte de la administración pública en tanto gerencia los servicios locales.

En el marco de las teorías histórico-estructurales la versión de mayor influencia indudablemente es la de Manuel Castells (1982, pp. 13-14), quien asocia local con municipal reconociéndolo como el escalón estatal más cercano a la sociedad civil. El municipio, dice el autor, es la instancia de gobierno correspondiente al ámbito de gobierno de menor dimensión, donde se combinan un conjunto de factores productivos, distributivos y culturales que configuran las sociedades locales; es el nivel donde el Estado recibe mayor influencia de la sociedad civil y en que esta entra más directamente en contacto con el Estado.

Esta visión muy difundida en los discursos latinoamericanos, reconoce que la constante ha sido la exclusión de los sectores populares del gobierno municipal, por lo que la “novedad” del desarrollo local es la irrupción de los sectores populares al escenario municipal, problematizando su distancia con el poder local (Anderson, 1992, p.31). El desarrollo local se relaciona con el acceso de las organizaciones populares a los gobiernos municipales y su capacidad de influir en la redistribución de riqueza y expansión de los servicios.

De entre los variados discursos municipalistas cabe destacar la versión del brasileño Lordello De Mello (1983, p. 185), quien identificó el “cuadro patológico de los diez síndromes del municipalismo latinoamericano” que requieren superarse a través de la modernización de los gobiernos locales. Modernización entendida como la constante adecuación estructural de poderes y funciones, de organización interna y procedimientos operativos a las necesidades de las comunidades, involucrando la participación ciudadana en el establecimiento de prioridades y la distribución de beneficios sociales.

¿La vigencia parcial de estos discursos societales y estatistas supone que hay distintas orientaciones en las experiencias prácticas del desarrollo local en el Ecuador? Sí y no. Algunas experiencias ciertamente están influenciadas por los discursos, otras evolucionan al margen de ellos; y claro predominan las experiencias con discursos desgastados en contextos institucionales desfasados de sus propósitos retóricos.

Las relaciones entre discurso y realidad local son complejas. En la práctica se tiende a superponer como si fueran sinónimos distintos enfoques de gobierno seccional, municipalidad, poder local, en realidades sociales que siendo estructuralmente heterogéneas están articuladas por el Estado; confundándose los procedimientos operativos de descentralización y desconcentración administrativa con el acceso al presupuesto estatal, la autonomía territorial y la iniciativa local. Sin embargo, en medio de la confusión hay indicios de encuentros entre los discursos estatales, societales y los procesos colectivos en nuevos escenarios públicos.

## **LAS DIFERENTES VIAS DEL DESARROLLO LOCAL**

En el país el desarrollo local tiene diversas vías, no siempre se lo hace siguiendo procedimientos sistemáticos, acorde con racionalidades instrumentales o según proyectos preconcebidos. En muchos casos los discursos teóricos no orientan la acción colectiva, por ejemplo: una cosa es lo que se dice acerca del poder local y otra muy distinta lo que se hace en el gobierno municipal; se habla de fortalecer los procesos locales y a la hora de las acciones se patrocinan procedimientos clientelares.

No obstante, hay señales de nuevos usos discursivos con fines programáticos, como puede ser cierto proyecto estatal que usa tímida-

mente nociones de “capital social” para impulsar acciones de desarrollo local en territorios indígenas; los intentos aislados de organizaciones del tercer sector por operativizar conceptos como comunidad cívica en escenarios vecinales, aunque carezcan de bases económicas; los esfuerzos de modernización impulsados en algunos municipios, induciendo formas de participación ciudadana; las experiencias asociativas para fomentar economía popular que se mantienen en enclaves menores, o las alianzas entre los gobiernos locales y el sector privado para proveer de agua y saneamiento básico en zonas deprimidas.

Las distintas experiencias del desarrollo local están relacionadas con la mayor o menor influencia de los organismos estatales, con la delimitación de zonas prioritarias para la inversión de la cooperación internacional, con la historia de cambios sociopolíticos en los sistemas de control local, con la consolidación de organizaciones y liderazgos comarcales, con dinámicas económicas autocentradas y la presencia de la iglesia. En fin, hay una multiplicidad de factores políticos, económicos e institucionales que están detrás de las experiencias locales de modernización económica y desempeño cívico, por lo que a continuación se reseñan, con fines descriptivos, lo que se ha denominado como las cuatro tendencias o vías del desarrollo local en el país: renovación municipal, iniciativas ciudadanas, promoción de la cooperación internacional y descentralización estatal.

### **Tendencia uno: ola de renovación municipal**

Autodenominada como “ola de renovación municipal” por los propios alcaldes, es una corriente que se centra en el papel del municipio como impulsor del desarrollo local, que empezó con el acceso de organizaciones de base y líderes democráticos a los pequeños municipios rurales en 1992 y continuó con su reelección en 1996. Son alrededor de veinte municipios que modernizaron su estructura interna, redefiniendo las relaciones entre el gobierno local y la sociedad civil a través de nuevas instituciones democráticas como asambleas cantonales, parlamentos indígenas, mesas de concertación y cabildos ampliados que integran a las organizaciones de base en la gestión pública local con el apoyo técnico de las ONG.

La tendencia es la iniciativa de las autoridades municipales encabezadas por el alcalde, para ampliar las funciones tradicionales del municipio y pasar de ser administradores de los pocos servicios urbanos a constituirse en gobiernos cantonales preocupados por la producción, la seguridad alimentaria, la gestión integrada de salud y educación. En todos los casos comparten una visión estratégica del manejo sustentable de los recursos naturales como base para impulsar transformaciones de largo plazo. Son municipios que cambiaron su rol de entidades urbanas generalmente aisladas de la población, por el de agentes dinamizadores del desarrollo local conectando escenarios rurales y urbanos.

Al norte del país se formó una inédita agrupación regional: la Mesa de Concertación del Consorcio Carchi de la Cuenca del Río El Angel, como alianza interinstitucional de gobiernos locales, ONG y organismos de cooperación para el manejo sostenible de la ecoregión alto-andina. La alianza enfrenta un contexto marcado por la debilidad del liderazgo político y la incipiente organización comunitaria, por lo que su presencia todavía esta mediatizada a través de las municipalidades y sus planes locales (Valencia, 1997, p. 110).

En la misma región se destaca el Municipio de Bolívar que inició la oleada de renovación municipal promoviendo los “parlamentos sectoriales”, el primer Comité Cantonal de Salud y diferentes espacios ciudadanos que activaron la participación pública en un contexto carente de organizaciones; el alcalde fomentó la agrupación de la población por sectores para lograr su colaboración en el Plan de Desarrollo Integral del Cantón Bolívar-Carchi, que entre sus aciertos propone una nueva zonificación del cantón acorde con la realidad ambiental, económica y cultural de la población (Plan de Desarrollo Integral, 1997, p. 47). En la provincia de Pichincha, el alcalde del municipio de Tabacundo inició un proceso de concertación con las empresas floricultoras del cantón, incursionando en las primeras formas de “responsabilidad social” para el equipamiento de la localidad.

Alineados con la revitalización étnica del movimiento indígena están varios gobiernos locales. En Cotacachi donde hay importantes antecedentes de participación indígena en el gobierno municipal, el alcalde promovió la Asamblea Cantonal para diseñar colaborativamente el desarrollo local con la intervención de las organizaciones urbanas y rurales, integrando a diferentes sectores, otrora aislados, en la gestión municipal y el desarrollo local (cfr. Guerrero, 1999).

En el cantón Saquisilí, el concejo integrado por representantes de las principales OSG de la localidad formó el primer gobierno indígena municipal en medio de la conflictividad interétnica en busca de una nueva forma de poder local (cfr. Larrea, et. al., 1999); iniciando, igualmente, un proceso participativo de planificación y gestión estratégica que se propone en un horizonte de quince años lograr un “modelo de cogestión comunitaria en donde exista un ejercicio pleno de participación”, afirma su alcalde (Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Saquisilí, 1999, p. 8).

Asimismo en Guamote, en la provincia de Chimborazo, el municipio liderado por su alcalde está construyendo nuevos escenarios públicos basados en la concertación de intereses de las doce OSG y los otros actores locales, promoviendo el Parlamento Indígena y el Comité de Desarrollo Local como espacios de convergencia para el desarrollo cantonal (cfr. Torres, 1999). En el reciente creado cantón Suscal, en la provincia del Cañar, el municipio liderado por la primera alcaldesa indígena también promueve la participación de las dos OSG, convocando a todos los actores públicos del cantón a una “coordinación pueblo-municipio para que se pueda fortalecer las bases de una institución consolidada por su gente y administrada correctamente” manifiesta la alcaldesa (Suscal No 2, 1998, p. 3).

Hacia el sur, en la provincia del Azuay, los municipios de Sigsig, El Pan y Chordeleg empezaron sus propios procesos de renovación municipal, cambiando su función de pasivas instituciones prestadoras de servicios urbanos en contextos rurales. No es solo dotación rural de servicios, sino cambios de enfoque para la provisión de recursos estratégicos lo que se proponen, pues no es suficiente la ampliación de coberturas, sino la autogestión para sostener los servicios y recursos locales a través de alianzas con sectores privados y ONG (cfr. Tola, 1999). Los procesos locales al sur del país son experiencias singulares que tienden a integrarse en una dinámica regional que se define por la relativa exclusión del centralismo estatal, antes que por compartir formas de gobierno local o tendencias económicas y culturales comunes; es decir, como municipios son región por exclusión, pero en tanto experiencias de desarrollo local pueden ser región por construcción ciudadana.

En la región amazónica también hay procesos de renovación municipal. En la provincia de Napo los municipios de Archidona y Tena pese a las diferencias de tamaño y población, el primero de tipo rural

con población predominantemente indígena (naporunas) y el segundo de tipo urbano con población mestiza, diseñaron sus propios nichos de gestión municipal en el área de ecoturismo que les permite dinamizar las relaciones gobierno-población, desde una perspectiva de participación y alianzas empresariales para el manejo sustentable de los recursos naturales.

En la provincia de Zamora Chinchipe, el concejo municipal de Zamora emprendió su propia renovación institucional a través de un proceso consultivo con la población y las “fuerzas vivas” del cantón, facilitando la formación del Comité de Desarrollo Cantonal con base en el consenso de expectativas y negociación de intereses, formulando el Plan de Desarrollo Integral del Cantón Zamora para en un horizonte de diez años lograr estabilidad y acuerdos de “toda la sociedad sobre las principales políticas que tengan las instituciones a lo largo de un período de tiempo prolongado”, expresa su alcalde (Zamora 2007, 1998, p. 14).

Esta “ola de renovación municipal” representa pocos pero importantes esfuerzos edilicios por cambiar la institucionalidad de los gobiernos locales, en dirección a relacionar economía y desempeño democrático en el ámbito cantonal. Trae consigo transformaciones en las prácticas clientelares y cacicales tradicionales promoviendo alianzas entre ONG, OSG, Agencias de Cooperación para crear comunidades intermedias que conectan a la población con formas de ejercicio de derechos y responsabilidades ciudadanas, otrora manipuladas por las castas políticas locales.

La “ola de renovación” se da en medio de una desgastada cultura municipalista que coarta internamente las iniciativas de los alcaldes, así como en un contexto de macrotendencias adversas que limitan el alcance de las iniciativas municipales. No obstante, son procesos que tienen mucho por aprender, especialmente en cuanto a su institucionalización.

## **Tendencia dos: las iniciativas ciudadanas**

Es una segunda tendencia que impulsa el desarrollo local en el país, que a diferencia de la “ola de renovación municipal” tiene su punto de partida en las iniciativas societales. Son procesos asociativos de

ciudadanos u organizaciones populares interesadas en asumir directamente la solución de problemas públicos, considerados estratégicos para el mejoramiento de la calidad de vida de grupos humanos que comparten territorios, economía y cultura.

Hechando mano de metodologías que privilegian la participación o la consulta, el manejo de acuerdos consensuales y la negociación de intereses, las iniciativas sociales se caracterizan por ser acciones colectivas basadas en alianzas entre organizaciones de base y agentes externos. Su fortaleza está en disponer de condiciones materiales y económicas suficientes para el aprovechamiento de oportunidades y el desempeño del capital social, manteniendo sus propias redes de influencia y decisiones. La mayoría de las iniciativas societales son procesos colaborativos que empezaron como proyectos pequeños, progresivamente ampliaron su radio de acción y gestión hasta abarcar ámbitos territoriales y sociales mayores con influencia incluso en gobiernos locales.

Las iniciativas societales tienen distintas vías de ejecución como diversa es la heterogeneidad estructural de la sociedad. Dependiendo de los procesos locales de empoderamiento ciudadano o del manejo de la conflictividad en el acceso a los recursos naturales, se pueden observar tres variantes que permiten agrupar a las iniciativas societales como experiencias de desarrollo local.

La primera variante es la intervención local en problemas comunes poniendo por delante el protagonismo ciudadano. Es el caso de la experiencia del Centro de Estudios Pluriculturales CEPCU, que se propuso el manejo comunitario de la microcuenca del lago San Pablo en Otavalo con un enfoque participativo. Usando sus propias etnocategorías para el manejo integral del agua, de los aspectos agropecuarios, forestales y áreas protegidas levanta una propuesta de ordenamiento territorial y control ambiental que convoca a sectores empresariales, estatales, comunitarios, ONG y agencias de cooperación para el manejo compartido de la microcuenca; el medio es el Comité de Defensa del Lago San Pablo, que es una mesa de concertación integrada por 65 organismos que coordinan actividades y proyectos con procedimientos descentralizados para el desarrollo local (CODELSPA, 1997).

En esta misma línea es puede ubicar al proceso de autogobierno y control del territorio indígena iniciado por la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza OPIP, quien a través de un proceso consulti-

vo con las doce asociaciones afiliadas elaboró su Plan de Autodesarrollo del Territorio Indígena de Pastaza, como estrategia descentralizada de gestión territorial en alianza con otras OSG, los dos municipios (Santa Clara y Arajuno) que están dentro de su jurisdicción, al igual que en acuerdos con las empresas petroleras, destacamentos militares, 10 ONG, y demás instituciones públicas y privadas que operan en el territorio (OPIP, Plan de Autodesarrollo, 1998). El Plan concebido desde la perspectiva del autogobierno indígena para el manejo territorial, puede ser una efectiva modalidad de descentralización con participación ciudadana apropiada al contexto amazónico.

Otras experiencias novedosas y proactivas en contextos urbanos son la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito y la gestión vecinal en Santo Domingo de los Colorados. La Federación de Barrios del Noroccidente luego de consolidar los asentamientos humanos y fortalecer la organización barrial, impulsa el Plan de Desarrollo Vecinal de los Barrios Populares del Nor-occidente de Quito como una forma de mejorar las interrelaciones en la localidad, propiciar la integración territorial, así como su inserción y articulación con la ciudad. Basado en el desarrollo de una economía “eficiente y solidaria” dirigida a mejorar las condiciones de vida de los moradores, el Plan rescata la identidades culturales urbanas elevando a un nivel público-político la identidad colectiva, en medio del reconocimiento de una “cultura de la diversidad” (Plan de Desarrollo Vecinal, 1992, p. 84).

En la ciudad subtropical de Santo Domingo de los Colorados el escenario local es complejo: es la urbe intermedia de mayor expansión en las últimas dos décadas que sin ninguna planificación asentó la crisis urbana en medio del más descarnado clientelismo de las autoridades locales. Las iniciativas locales arraigadas en las cooperativas de vivienda localizadas en los barrios marginales de la ciudad, impulsan creativas experiencias de gestión vecinal que buscan consolidar los asentamientos humanos a través de la autogestión popular, demandando a las autoridades municipales nuevos espacios de participación ciudadana (cfr. Hidalgo, 1999).

Una segunda variante de la iniciativa societales es la vía intermedia: el desarrollo local mediado por las juntas parroquiales o promejoras que siendo organizaciones ciudadanas asumen la gestión de servicios en las localidades. De entre las numerosas juntas destaca la Junta Parroquial de Ayora-Cayambe que en cuatro años de gestión vecinal

desplazó el caciquismo, sustituyéndolo por una novedosa modalidad de gobierno vecinal asociado al municipio. La Junta Parroquial con la activa participación de los moradores, en unos casos por administración directa y en otros en coordinación interinstitucional, incursionó en múltiples actividades de renovación urbana e identidad vecinal proveyendo de alcantarillado sanitario, adoquinado del centro poblado, manejo de los desechos sólidos, nomenclatura y señalización de calles, arborización, dotación de infraestructura recreativa y comercial que mejoraron sustancialmente el habitat y las condiciones materiales de vida de la población (Informe de Labores de la Junta Parroquial, 1998, p. 14).

La tercera variante son las iniciativas de carácter económico que por sus características de procesos únicos devienen en una suerte de enclaves autogestionarios, con potencialidad de desarrollo pero atrapados en escenarios locales. Es el caso de las experiencias de economía solidaria apoyadas por la iglesia católica, específicamente por la Misión Salesiana en la parroquia de Salinas de la provincia de Bolívar que al adaptar el esquema cooperativo y la iniciativa empresarial a la realidad campesina, creó un modelo de empresas comunitarias que promueve la autogestión con potencialidad para mejorar el nivel de vida local (COMUNIDEC, 1993). La sostenibilidad económica si bien está en la base de la experiencia salinera, todavía no logra el encuentro con nuevas formas de gobierno local que permitan institucionalizar a las empresas comunitarias como políticas públicas del desarrollo local.

Las tres variantes de las iniciativas societales son igualmente esfuerzos de ciudadanía colectiva que buscan el crecimiento económico y el ejercicio democrático, pero que se dan por fuera o en alianza con la institucionalidad del gobierno local. No son procesos municipales menos aún estatales, pero tienen vocación por el gobierno participativo y el control ciudadano. Son experiencias relativamente jóvenes que adolecen de limitaciones gerenciales y deficiencias para fijar sus fines estratégicos, pero que están en la búsqueda de opciones propias de crecimiento económico con equidad ajustadas a la realidad local.

### **Tendencia tres: promoción de la cooperación internacional**

La tercera tendencia que promueve experiencias de desarrollo local en el país, es la influencia pública de la cooperación internacional.

La presencia del tema en las agendas de la cooperación no responde solamente a un enfoque globalizado para movilizar recursos locales, acorde con el liberalismo de fines de siglo; sino que es un aprendizaje institucional de que una orientación estratégica con enfoque descentralizado que fortalezca las capacidades e iniciativas ciudadanas, tiene mayor probabilidad de lograr resultados sostenibles en el tiempo.

En muchos casos esta prioridad por lo local está influenciada por una cultura política de desempeño democrático de tipo municipalista y/o descentralizado, propia de los países del norte de Europa de donde provienen algunas de las agencias de cooperación. En otros casos es una intención deliberada por apoyar iniciativas basadas en las fortalezas locales y la capacidad endógena de movilización de recursos de los actores locales, que reconoce la importancia de las alianzas entre diferentes grupos sociales y económicos para lograr resultados sostenibles y de alcance público. También hay agencias alineadas con una actitud pragmática que identifican en los procesos descentralizadores y la intervención directa del mercado, oportunidades locales para el desarrollo.

De entre los varios programas de la cooperación internacional para el desarrollo local, a guisa de ejemplo se señalan algunos casos. La Fundación Interamericana FIA promueve el desarrollo local como una estrategia participativa para resolver los principales problemas sociales, económicos y ambientales en las localidades, a través de alianzas entre actores locales que incluyen a los gobiernos del territorio, ONG, comunidades, sector empresarial y demás instituciones con influencia para fijar las prioridades de inversión social y diseñar una visión compartida del futuro. Los proyectos apoyados por la FIA, a nivel nacional en escenarios rurales y urbanos, están orientados para concertar esfuerzos y formas de cooperación en contextos de descentralización estatal que profundicen la democracia y el estado de derecho.

La Embajada Real de los Países Bajos a través de la Fundación Esquel-Ecuador ejecuta el Programa de Desarrollo Humano Sustentable PDHS en cuatro provincias del sur del país, promoviendo planes de desarrollo local sustentable que mejoren la calidad de vida de la población urbana y rural en condiciones de equidad y participación ciudadana. Busca elevar la productividad, ingresos y empleo de hombres y mujeres de la pequeña producción, así como capacitar en salud ocupacional y reproductiva, medio ambiente y acceso al mercado laboral; fortaleciendo institucionalmente a las entidades de contraparte.

La Organización Panamericana de la Salud OPS promueve su proyecto “espacios saludables” en cinco cantones rurales del sur de la provincia de Loja, con un enfoque novedoso de que la salud pública, a más de cobertura y servicios, es el núcleo dinamizador de relaciones intersectoriales para impulsar un programa de desarrollo cantonal construido desde las expectativas de los actores locales. Teniendo como actor principal a los municipios promueve los “Comités de Desarrollo Local”, como formas de asociación ciudadana de las organizaciones e instituciones públicas y privadas de las localidades para la acción concertada.

El Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo FOES se creó para mejorar la calidad de vida de grupos humanos vulnerables en dos campos específicos: saneamiento básico y gestión sustentable de recursos naturales. Usando un enfoque participativo diseña y negocia con los actores interesados los proyectos de intervención, dentro de una estrategia nacional de apoyar iniciativas globales más que acciones aisladas con potencialidad de institucionalización pública, por lo que promueve relaciones de cofinanciamiento con gobiernos locales (consejos provinciales y municipios) e instituciones privadas de desarrollo; considera que los “intereses de los ciudadanos en las localidades son la fuente de energía y de recursos para los diversos planes y proyectos de desarrollo local”.

La agencia Apoyo Popular Noruego APN alineada con promover el “empoderamiento de las organizaciones de base”, a través de las alianzas ciudadanas con los gobiernos locales, impulsa un programa de fortalecimiento de los poderes locales campesinos en varios cantones de la sierra. En la línea de saneamiento básico e infraestructura también operan las agencias norteamericanas Plan Internacional y CARE, que promueven planes y proyectos de alcance público a través de asociaciones de cofinanciamiento entre gobiernos locales y ONG especializadas, teniendo como referentes las demandas de los pobladores organizados en las localidades.

Los efectos inductivos de las agencias de cooperación en las localidades son importantes por su capacidad de facilitar nuevos escenarios públicos basados en el consenso y la negociación de intereses plurales. Sin embargo, de las más de cuarenta agencias de cooperación internacional que operan en el país, pocas tienen un enfoque dirigido al desarrollo local y creen decididamente en su potencialidad; la mayoría “ob-

serva con precaución” la evolución de estas experiencias asociativas y la calidad de las alianzas entre las organizaciones de base, ONG y gobiernos locales. Todavía hay que constatar si una alianza público-privada puede lograr resultados sostenibles en el tiempo e institucionalizarse a pesar de los cambios gubernamentales o las coyunturas participativas.

### **Tendencia cuatro: descentralización y desconcentración estatal**

La cuarta tendencia que promueve experiencias de desarrollo local en el Ecuador, se expresa en los procesos de descentralización estatal impulsados desde fines de la década de los años ochenta. Si bien algunos sectores como la salud pública emprendieron con anterioridad su propia reforma sectorial, fue en el año de 1993 con la expedición de la “Ley de modernización del Estado, privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada”, que el proceso descentralizador adquirió fuerza. Desde el inicio surgió una tendencia de mezclar descentralización y desconcentración con privatización de recursos estratégicos, enredándose con un largo, conflictivo y muchas veces retórico proceso de reducción estatal y de desmantelamiento de las empresas públicas.

Con la expedición en octubre de 1998 de la “Ley de Descentralización del Estado y Participación Social”, la tendencia descentralizadora cobró alguna visibilidad al disponer de un instrumento jurídico, aunque confuso y nada original, que ratificó las funciones de municipios y consejos provinciales establecidas en leyes anteriores. La “Nueva Constitución de la República del Ecuador” aprobada en agosto de 1998 fortalece el proceso al crear un marco legal mayor, pero aunque tiene una decidida orientación para descentralizar la gestión estatal requiere de leyes secundarias para su aplicación.

La arraigada cultura centralista de lo público afín con los caciquismos locales y el regionalismo renovado, vuelve conflictiva la aplicación de las leyes descentralizadoras: el sindicalismo público, los municipios y gobiernos provinciales son los principales opositores a la descentralización, mientras las élites regionales tienen su propia interpretación privatizadora de lo que es la descentralización. Ciertamente que la mayoría de los 218 gobiernos municipales no tiene capacidad técnica y de gestión para asumir las nuevas responsabilidades y funcio-

nes; y que en la casi totalidad de instituciones públicas están superpuestas funciones, recursos y competencias para la provisión local de servicios.

De ahí que varios sectores gubernamentales están empezando procesos de coordinación de programas y proyectos que impulsan experiencias de desarrollo local. El Consejo Nacional de Modernización CONAM emprende varios proyectos de descentralización, entre los cuales el Proyecto MOSTA estableció una tipología de la capacidad de gestión de los municipios para elaborar los planes anuales de descentralización. El Ministerio de Desarrollo Urbano MIDUVI impulsa el Programa Nacional de Agua y Saneamiento PRAGUAS a través de modelos de gestión descentralizada con los municipios, ONG y contratistas privados, innovando la participación social para la provisión de agua y saneamiento con acciones que responden al “enfoque de la demanda”.

En el Ministerio de Educación y Cultura el Proyecto EBE-PRO-BEC promueve formas de descentralización de los programas educativos a través de los denominados “centros matrices”, que delegan la capacidad de gestión educativa a los principales interesados: los padres de familia. Desde el Ministerio del Medio Ambiente el Proyecto PATRA impulsa procesos de gestión ambiental sostenible en varios municipios amazónicos, fortaleciendo su capacidad de gestión local. Adscrito a la Presidencia de la República el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador PRODEPINE, promueve la ejecución de planes y proyectos de desarrollo local a través de OSG, con un enfoque de descentralización y empoderamiento de las federaciones locales.

Más allá de los enfoques novedosos, de los logros y resultados en cuanto a cobertura y servicios, los programas estatales están apoyados principalmente por el Banco Mundial, por lo que parecería que la fuerza descentralizadora radica más en las orientaciones estratégicas y en los acuerdos internacionales con el Banco, que en la capacidad y decisión de los funcionarios gubernamentales. La mayoría de las experiencias descentralizadoras estatales son lentas, sus procedimientos para efectivizar las contrapartes nacionales son complejos y demorados, lo cual no solo interfiere en las programaciones sino que muestra su carácter corto placista.

Las experiencias estatales comparten una confusión de objetivos operativos con estratégicos, priorizando las actividades inmediatas sobre los fines de desarrollo, lo cual se expresa en el desfase entre la poca capacidad de inversión y la agilidad en los gastos operativos. Al igual que en las otras experiencias de desarrollo local, las promovidas desde el Estado precisan avanzar en la sistematización de sus experiencias para extraer lecciones sobre una gestión pública renovada, eficiente y dirigida a fortalecer las capacidades locales.

## LOS DESAFIOS DEL DESARROLLO LOCAL

Tanto los discursos teóricos cuanto las vías del desarrollo local reseñadas, proponen y enfrentan desafíos comunes que requieren resolverse para consolidar los procesos iniciados. Son desafíos en la orientación estratégica de las experiencias de desarrollo local que tienen implicaciones en el liderazgo y las políticas públicas, en la capacidad de gestión local y gerencia organizativa. Aspectos como el crecimiento económico considerado la base material del desarrollo, las alianzas ciudadanas como forma de ejercicio democrático y de una cultura política participativa, el fortalecimiento de los recursos y capacidades locales, y el ejercicio de un buen gobierno territorial constituyen los principales cuatro desafíos que ha continuación enunciamos para concluir esta visión panorámica.

*Crecimiento económico y globalización.* Los procesos de desarrollo local requieren resolver las desigualdades económicas básicas de la población, creando formas alternativas de economía popular, solidaria o comunitaria en asociación con actores económicos públicos y privados, sea manejando nichos de mercado, explorando nuevas demandas o integrándose en mercados justos. Tanto en la literatura como en la práctica, el principal reto para las iniciativas societales y estatales es el crecimiento económico con equidad, generador de empleo e ingresos en condiciones de sostenibilidad en el tiempo.

La economía local plantea el tema de las articulaciones efectivas entre producción agropecuaria campesina e informalidad urbana, con el acceso directo y control del mercado. En realidad los circuitos económicos pasan por encima de las diferencias rural-urbano e integran espacialmente producción con comercialización, por lo que las experien-

cias de desarrollo local requieren entrar en la lógica de los encadenamientos productivos-redistributivos, incorporando tecnologías sencillas de nivel más cercano a la población y con enfoque de demanda.

El desafío económico para el desarrollo local es impulsar estrategias de crecimiento productivo en las localidades, que aprovechen las ventajas comparativas de la globalización, conectando las iniciativas empresariales comunitarias o solidarias con los circuitos alternativos globalizados: no solo hay que buscar la vinculación al mercado de exportación, sino también combinar economías autocentradas en relación con sistemas de producción, comercialización y crédito éticos. El proceso requiere articulaciones reales entre economía local y macro-tendencias nacionales, pues no se trata de crear islotes de modernidad en contextos de política económica adversos.

*Hacia una cultura colaborativa.* La preocupación por construir nuevos escenarios cívicos que profundicen la democracia está en el centro de los discursos y experiencias. Actuar de manera colaborativa, a través de sólidas alianzas ciudadanas que resuelvan los problemas colectivos y diseñen las imágenes del futuro deseado, forma parte de la cultura política del desarrollo local; pero operativizarla en contextos marcados por personalismos autoritarios, por ausencia de diálogos e incomunicación de expectativas, es el segundo desafío.

Avanzar en el reconocimiento de que en las localidades hay pluralidad de intereses, así como diversidad de organizaciones sociales y que ninguna por sí sola representa el interés colectivo, es imprescindible para constituir de manera participativa los espacios de gestión y representación pública que demanda el desarrollo local.

No es suficiente con tolerar las diferencias culturales, políticas y económicas locales, ni solo aceptar que hay intereses de otros actores que no son de base, también es clave aprender a comunicar, ceder y negociar los distintos intereses entre los actores colectivos en el marco de procedimientos colaborativos que manejen la conflictividad. Facilitar alianzas públicas, privadas y del tercer sector basadas en el consenso y en el manejo de los disensos, es el reto para las organizaciones de base, OSG, ONG, municipios, entidades estatales de manera que en la práctica asuman una efectiva cultura ciudadana.

*Fortaleciendo las capacidades locales.* Un aprendizaje importante es que los procesos de desarrollo iniciados tienen que desempeñarse con sus propios recursos, reduciendo progresivamente la “dependen-

cia” en el apoyo de la cooperación internacional. Las acciones requieren estar claramente dirigidas al aprovechamiento de las capacidades locales, no solo en el sentido de movilizar la mano de obra comunitaria para la dotación de infraestructura, sino de aprender a generar reinversión económica, a levantar recursos financieros y materiales, así como saber valorar y aplicar los conocimientos de la población. En este sentido el tercer desafío es institucionalizar el fortalecimiento de las capacidades locales.

Las experiencias de desarrollo local están en los umbrales de nuevas formas de gestión pública, pues todas han logrado algún discurso político, elaborado planes y proyectos participativos, integraron a las OSG y ONG como apoyos técnicos y están incursionando en áreas de producción agropecuaria, manejo de recursos naturales, comercialización, salud y educación rural. Estas incursiones requieren de información de calidad, tecnologías efectivas y gerencias adecuadas que permitan cimentar los procesos iniciados.

Aprovechar las oportunidades y la capacidad instalada es decisivo para asegurar la sostenibilidad de las experiencias colaborativas en las localidades. Instituciones como ONG, cooperativas, empresas comunitarias tienen sus propias fortalezas en determinadas áreas, mientras organizaciones de base tienen en otras; por lo que combinar las mejores aptitudes y vocaciones locales es imprescindible para lograr resultados de los planes, programas y proyectos. Las metodologías participativas ayudan, pero no sustituyen a los actores, ni llenan los vacíos del protagonismo.

*El desempeño del gobierno territorial.* Los discursos al igual que las experiencias colaborativas reconocen al municipio como actor clave del desarrollo local, por sus implicaciones en la cultura cívica, por su jurisdicción en un territorio mayor y por la potencialidad de replicar las iniciativas locales como políticas cantonales. Sea como aliado o como líder un buen desempeño del gobierno municipal es imprescindible, lograrlo es el cuarto desafío para el desarrollo local.

En esta dirección no solo hay que renovar la estructura del aparato municipal modernizando sus funciones, sino acoplándolas hacia dentro del cantón con las empresas municipales, jefaturas y juntas parroquiales. Un gobierno municipal abierto a la representación y participación plural en la toma de decisiones públicas, ayuda a cambiar el

contexto cantonal y regional de políticas favorables para el desarrollo local .

Los gobiernos municipales innovadores tienen que diseñar y ejecutar sus propias formas de articulación con el proceso nacional de descentralización. Resulta contradictorio que las experiencias de desarrollo local no dialoguen con las propuestas de descentralización, pues corren el riesgo de ir en direcciones distintas. El desempeño democrático del gobierno territorial no se acaba en la localidad, precisa articularse a los movimientos nacionales de reforma estatal a través de la descentralización, aportando con los aprendizajes de gestión pública colaborativa y beneficiándose de las ventajas desconcentradoras de la administración estatal, de manera que las experiencias locales se potencien en el contexto nacional.

### Notas:

- 1 En la primera elección democrática del año 1979, la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas FENOC logró numerosas concejalías para líderes indígenas y campesinos en cerca de veinte municipios rurales de la sierra y la costa, igualmente las organizaciones barriales de las principales ciudades pusieron a sus dirigentes en los concejos municipales. En las subsiguientes elecciones se mantuvo una mínima representación de las organizaciones de base en el gobierno local.
- 2 En los últimos veinte años se observa un proceso de participación local en tres fases: la primera en la década de los ochenta caracterizada por una intervención marginal de las organizaciones de base en los concejos municipales, la segunda en los años noventa marcada por pocas pero importantes experiencias de acceso al gobierno local y la innovación municipal, y la tercera a fines de la década de los noventa cuando la Nueva Constitución y la reforma estatal convoca a los movimientos de participación ciudadana liderados por las organizaciones indígenas y vecinales, a abrir nuevos espacios de decisión en la sociedad civil y el gobierno local.
- 3 El término “tercer sector” acuñado por Lester M. Salamon (1994, p. 112), se refiere a las fuerzas de la sociedad civil que no están regidas por el mercado ni que responden a la racionalidad estatal, que experimentaron en los últimos años una extraordinaria expansión. Son fuerzas sociales que provienen de la asociación y se expresan en una variedad de organismos de acción pública y privada que estando fuera de la institucionalidad mercantil o estatal ejercen nuevas formas de política pública. Se trata de la “gente común” que decide “tomar en sus manos la búsqueda y mejoramiento de sus derechos básicos” dice

Salamon. El término “tercer sector” alude a las organizaciones de base, a las ONG, a los grupos del voluntariado, a los consumidores, las mujeres, en general a todas las formas de asociación cívica.

- 4 Al respecto creemos que un “estado del arte sobre el desarrollo local” es pertinente siempre que relacione tendencias regionales, ya que las teorías, conceptos y enfoques atraviesan el continente y se adaptan a las condiciones nacionales, recreando multiplicidad de situaciones. Comparar las tendencias regionales es clave para una adecuada comprensión de las experiencias de desarrollo local, no solo debido a la riqueza del contraste de contextos sociopolíticos, sino por los aprendizajes y lecciones de desempeño institucional que se pueden extraer de los diferentes procesos. Por decir algo, en la cuenca amazónica la variable ambiental impone singularidades al desarrollo local respecto de lo que acontece en el Caribe; o la ciudadanía en el cono sur esta más enraizada que en los Andes, lo cual confiere distinto sentido a la democracia local; o la temprana modernización municipal brasileña siendo anterior a la reciente descentralización boliviana, no difiere mucho en la cultura municipalista de la región; los procesos privatizadores en Colombia y Chile aunque regidos por la inserción al mercado global son económicamente diferentes por sus actores locales. Lo cierto es que una perspectiva comparada de experiencias y aprendizajes es útil para la gestión local, en tanto ayuda a reconocer errores y aciertos de los gobiernos municipales en escenarios públicos, permite desmitificar los localismos que aparecen como novedades ciudadanas y aporta a construir economías populares a escala.
- 5 Es una visión que se basa en el clásico estudio de Dahe, Robert, *Who Governs?* New Haven; Yale University Press, 1961, quien analizó cómo en una ciudad intermedia de los Estados Unidos los actores presentes en la localidad a través de redes de afinidad e intercambio establecen alianzas, interrelaciones y rupturas que influyen en las decisiones del gobierno municipal.

## BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, Jeanine

- 1992 “Mujeres y municipios”, en *De la mujer al género: democratización municipal y nuevas perspectivas de desarrollo local*, Cuadernos de Desarrollo Local No 10, IULA/CELCADEL, USAID, Quito.

AROCENA, José

- 1995 *El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana CLAEH, Universidad Católica del Uruguay, Nueva Sociedad.

CASTELLS, Manuel

- 1982 *Política municipal y cambio social*, Cuadernos de Borrador, No 5, Ediciones CAE, Quito.

- CODELSPA:  
 1997 Comité para la Defensa del Lago San Pablo, documento.
- COMUNIDEC:  
 1993 Un Nuevo Paradigma para el Desarrollo: la Empresa Comunitaria Andina, Entrevista con el Padre Antonio Polo sobre la la experiencia autogestionaria de Salinas, FIA.
- CORRAGIO, José Luis:  
 1996 “La agenda del desarrollo local”, en Desarrollo local, democracia y ciudadanía, Comisión de la Unión Europea, Comité Catholique contre la Faim et pour le Developpement CCFD, Montevideo.
- DAHE, Robert:  
 1961 Who Governs? New Haven; Yale University Press.
- GUERRERO, Fernando:  
 1999 La experiencia de participación y gestión local en Cotacachi, Instituto de Estudios Ecuatoriano, Quito.
- HIDALGO, Mauro:  
 1999 Reflexiones en torno a la práctica de gestión urbana: el caso de Santo Domingo de los Colorados, Asociación Cristiana de Jóvenes, ACJ- Capítulo Santo Domingo de los Colorados.
- Informe de Labores de la Junta Parroquial de Ayora-Cayambe: período abril 1998-1995-octubre 1998, en periódico El Chacapata, Año 2, No 10.
- LARREA Ana María y Larrea Fernando:  
 1999 Participación ciudadana, relaciones interétnicas y construcción del poder local en Saquisilí, Instituto de Estudios Ecuatorianos-Red Interamericana de Agriculturas y Democracia RIAD, Quito.local en Saquisilí, Institutode
- LORDELLO DE MELO, Diego:  
 1983 “Modernización de los gobiernos locales en América Latina”, Revista Interamerica de Planificación, volumen XVII, No 66, Ediciones SIAP, México.
- OPIP  
 1998 Plan de Autogobierno y Manejo Sustentable del Territorio Indígena Pastaza, Puyo.
- Plan de Desarrollo Integral del Cantón Bolivar Carchi  
 1997 Serie de Planificación Proyecto Piloto 3, Ilustre Municipalidad de Bolivar-Carchi, AEM, GTZ.
- Plan de Desarrollo Vecinal de los Barrios Populares del Noroccidente de Quito

- 1992 Centro de Investigaciones CIUDAD, Ensayos Forhum 3, Quito.
- Plan Participativo de Desarrollo del Cantón Saquisilí,
- 1999 Ilustre Municipalidad de Saquisilí, Instituto de Estudios Ecuatorianos IEE, Ayuda Popular Noruega.
- PUTNAM, Robert D.:
- 1992 Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy, Princenton University Press, Princenton, New Jersey.
- 1998 Revista Municipal Suscal No 2, Administración 1997-2000, Ilustre Municipio de Suscal.
- SALAMON, Lester M.:
- 1994 "The Rise of the Nonprofit Sector, in Foreign Affairs, Vol. 73, July/August, New York.
- TOLA, Betty:
- 1999 Buscando nuevas relaciones entre la población y el municipio: el caso del cantón Chordeleg, Azuay, Universidad del Azuay, Cuenca.
- TORRES D., Víctor Hugo:
- 1999 Guamote: el proceso indígena de gobierno municipal participativo, COMUNIDEC, Quito.
- VALENCIA, Hernán:
- 1997 "Últimas utopías andinas de fin de siglo", en Revista ICONOS, No 2, Publicación de FLACSO-Ecuador, Quito.
- Zamora 2007,
- 1998 Plan de Desarrollo Integral del Cantón, Programa de Asistencia Municipal PAM-CORDES.

# INDIGENAS Y GOBIERNOS LOCALES: ENTRE LA PLURINACIONALIDAD Y LA CIUDADANIA CANTONAL

*Juan Pablo Muñoz*

## INTRODUCCION

Como muestran los artículos reunidos en este libro, en Ecuador asistimos a importantes transformaciones en las modalidades de gestión de algunos poderes locales. La presencia de nuevos liderazgos políticos dentro de varios municipios, así como las iniciativas tomadas desde sectores organizados de la sociedad civil, proponen escenarios locales, particularmente rurales, tendientes a la concertación de voluntades comprometidas con la democracia y el desarrollo sustentable.

Este fenómeno no es privilegio de nuestro país ya que es evidente en Latinoamérica la revaloración de las municipalidades y el interés de organizaciones sociales (sobre todo campesinas e indígenas) por acceder al control y buscar la democratización de gobiernos locales<sup>1</sup>. Todo esto, mientras la globalización impone reformas a los estados (descentralización, privatizaciones), impulsadas desde la óptica neoliberal.

En el caso ecuatoriano, estos procesos tienen como uno de sus principales protagonistas al movimiento indígena. El presente artículo intenta una lectura de las relaciones entre estas propuestas innovadoras que provienen de gobiernos locales liderados por indígenas y la agenda política del movimiento indígena ecuatoriano; trata de aproximarse a varios de los nudos problemáticos de esas prácticas de gestión participativa del poder local y, finalmente, abre una discusión sobre la viabilidad de esos procesos de desarrollo local al interno de la globalización.

Han servido de insumo para el texto los artículos incluidos en este libro, las informaciones y análisis que han surgido del trabajo del Grupo Democracia y Desarrollo Local<sup>2</sup> y la Red Interamericana Agri-

cultura y Democracia (RIAD)<sup>3</sup>; así como el trabajo de apoyo a varios municipios y a organizaciones indígenas, realizado dentro de proyectos promovidos por Terranueva de Ecuador y Terra Nuova de Italia.

## **LA AGENDA INDIGENA: PLURINACIONALIDAD Y PODER LOCAL**

### **Del azadón a la huipala**

Hasta la promulgación de la primera ley de reforma agraria y colonización (1964), las organizaciones rurales, que luchan por el acceso a tierras, se reconocen en demandas de carácter campesino. La aplicación de la reforma agraria provoca la desestructuración del sistema de haciendas que había mantenido el control de la fuerza de trabajo indígena. De ese modo se ofrecen condiciones para la recomposición de las relaciones comunales y para la revitalización de la identidad indígena<sup>4</sup>.

La lucha por la tierra favorece un significativo desarrollo organizativo en el campo. A comienzos de los 80 se conforma el Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE) que se convertiría, en 1986, en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). El Estado pone a disposición fondos para “integrar - asimilar” al campesinado-indígena a la economía nacional. Un rol significativo tendrán en este periodo las organizaciones campesinas e indígenas de segundo grado que asumen la negociación con el Estado, con agencias financieras internacionales, ONGs, iglesias y otros actores interesados en promover el desarrollo rural (Bebbington, 1992;; Martínez 1997).

El acceso a tierras y la gestión de proyectos productivos y de capacitación, que podría haber afirmado demandas e identidades de carácter campesino, se producen cuando los espacios comunales han experimentado una relativa recomposición identitaria indígena. Ello explicaría el hecho de que en esta misma década se afirme un discurso con claros contenidos étnicos y que se consolide el liderazgo de la CONAIE, que al cerrar la década se convierte en la principal organización indígena del país.

Pero no fue solo la revitalización comunitaria cumplida entre los 60 y 70 la que promueve este fortalecimiento de la identidad indígena

en los 80, sino también una preocupación e interés internacional por los derechos colectivos de las poblaciones indígenas y sus potencialidades para promover el desarrollo. Además, el declive del “socialismo real” y del pensamiento marxista abren una etapa de búsqueda de otras opciones ideológicas y políticas en la que los llamados actores sociales emergentes (movimientos étnicos, de mujeres, de ecologistas, del tercer sector) se convierten en nuevos referentes.

Las ONGs, los investigadores y promotores sociales, los intelectuales y líderes indígenas, se encargan de incorporar estos contenidos en los discursos de las organizaciones rurales, convergiendo plenamente con la revitalización interna surgida desde los espacios comunitarios indígenas. Así se consolida una visión que pone a la huipala al frente del movimiento campesino-indígena, dejando atrás las simbólicas del azadón, la hoz y el martillo.

### **La pluralidad del “Estado Nación”**

Aunque la plena configuración del Estado ecuatoriano como nación ha sido puesta en duda, pues se considera que no existe una verdadera identidad nacional sobre la cual descansa el Estado (Quintero-Silva, 1991; Moreano, 1993), el movimiento indígena ha priorizado la lucha por alcanzar el reconocimiento de una ciudadanía étnica, una ciudadanía reconstruida desde las diversidades, al interior de este Estado nacional. Esa lucha estaría dirigida a garantizar los derechos colectivos que les permitirían buscar el desarrollo como pueblos a partir de sus propios conocimientos y tradiciones.

A partir de la siguiente argumentación: “La historia del país ha girado sobre un principio: la homogeneidad (...) regidos por este principio se ha desconocido la existencia de las nacionalidades indígenas, se ha pretendido absorberlas bajo la fórmula de cultura nacional, sociedad nacional, modernización y desarrollo” (CONAIE, 1998, p. 1), la CONIAE promueve en 1998, junto con la coordinadora de movimientos sociales, su proyecto de constitución del Estado plurinacional del Ecuador, proyecto que puede ser considerado como la sedimentación jurídica de la agenda política del movimiento indígena.

Cuáles son los derechos colectivos y las demandas de las comunidades indígenas que deberían contenerse en la propuesta de multina-

cionalidad?. Según los planteamientos del movimiento indígena, el deseado Ecuador plurinacional debería garantizar, a más del respeto general a la diversidad, acceso a tierras y legalización de territorios, el autogobierno de los pueblos en sus territorios, la vigencia del derecho consuetudinario, recursos para el desarrollo autodeterminado de los pueblos y la soberanía para los conocimientos tradicionales (CONAIE, 1997).

Pero, los requerimientos de las comunidades son múltiples y tan diversos, que no pueden esperar a la concreción de la plurinacionalidad, ni necesariamente se resolverían con ella. Jorge León recoge demandas planteadas desde varias organizaciones regionales y locales durante el levantamiento de 1990, que muestran un amplísimo abanico de necesidades prácticas: “crédito ágil a los indígenas a bajo interés, no alzar precio de gasolina, (...), administración de lugares turísticos, no permitir presencia de Visión Mundial y de otras sectas, hacer respetar tarifas de transporte, electrificación de 61 comunidades, no pago del impuesto predial, carné para agricultores, construcción de canchas deportivas, instalación de servicios telefónicos, destitución de los malos funcionarios...” (León, 1994)

Durante y luego del levantamiento indígena de 1990<sup>5</sup>, las bases de la CONAIE ejercieron presión sobre sus dirigentes para que, simultáneamente a la defensa de la tesis de la plurinacionalidad, mantuvieran una permanente negociación con el Estado en busca de resolver estos apremiantes problemas. Tanto las dirigencias nacionales (CONAIE, ECUARUNARI, CONFENIAE), como las locales (provinciales-zonales) eran presionadas para que, en representación de sus bases, gestionaran ante el gobierno central y los seccionales (consejos provinciales, municipios) acciones a favor de las comunidades indígenas.

Esta presión obligaba a los líderes del movimiento a definir nuevas estrategias en su relación con el Estado. De un lado, mantener la disputa por conseguir cambios estructurales pero, de otro lado, buscar la inclusión del movimiento indígena en espacios estatales. De esa manera se estaban abonando antecedentes para que se configurara una proyección de los dirigentes del movimiento hacia la escena política formal. Si bien en esos años existían temores sobre los riesgos de una participación electoral<sup>6</sup>, en 1996 esa opción madura y se concreta con la formación del Movimiento Plurinacional Pachakutik – Nuevo País. Los indígenas privilegiarían en esta nueva forma de lucha política, los

escenarios de régimen autónomo del Estado, es decir los gobiernos locales.

Como sintetizara Luis Macas: “El proceso electoral entraña un riesgo en tanto es una propuesta estatal ajena al movimiento indígena (...) no estamos en lucha dentro de nuestro territorio (...) es preciso diferenciar entre lo que es nuestra propuesta que se viene elaborando desde abajo y la propuesta estatal (...) hay que priorizar algo que es importante para nosotros: los poderes locales” (Macas, 1995, p. 5).

Así, desde una revitalización étnica (sustentada en la notable densificación del tejido organizativo local, provincial y regional), con la afirmación de un proyecto político representado por la CONAIE y resumido en la tesis de la plurinacionalidad; los indígenas participan en 1996 en las elecciones, nacionales (Congreso) y locales (municipios)<sup>7</sup>, abriendo un nuevo capítulo que abordaremos en adelante desde el escenario de los gobiernos locales.

### **Poder local: de las comunas a los municipios?**

En la sierra ecuatoriana, hasta la aplicación de la reforma agraria, el poder local y a su interior el control de la poblaciones indígenas, estuvo regentado principalmente por la triada hacendado, teniente político y cura, forma despótica conocida como “gamonalismo” (Carrasco, 1997; Sylva, 1986; Guerrero, 1993; Ibarra, 1997).

Las transformaciones agrarias derruyeron esa triada del poder local abriendo otros escenarios políticos, en los cuales aparecen nuevos actores principalmente jefes y tenientes políticos, comerciantes, líderes de partidos, de iglesias y, cada vez con mayor fuerza, líderes indígenas. Estos cambios políticos resultan “de un largo y complejo proceso histórico de luchas campesinas y transformaciones agrarias (...) la paulatina desaparición de la hacienda como soporte del control de la población indígena, abrió espacio para que las organizaciones campesinas construyan identidad indígena enraizada en las parroquias rurales” (cfr., Torres, 1999).

La creciente influencia de las organizaciones indígenas en los escenarios parroquiales permitió pensar desde los 90 a las dirigencias que había condiciones para avanzar hacia el control de algunos cantones. En este contexto, en 1996, dentro de la propuesta electoral del Movi-

miento Pachakutik en relación al ámbito municipal se identificaron algunos ejes de trabajo: “Concertación entre diversos actores locales (urbanos, rurales, étnicos, de género y clasistas), democracia participativa, impulsar modelo de desarrollo sustentable y equitativo, combate a la pobreza, autonomía indígena o negra, capacitación en gestión y negociación, generación de recursos propios (Ramón, 1996, p. 9).

Esta propuesta fue nutrida tanto de lo que habían sido las experiencias de gestión del desarrollo realizadas en espacios zonales por organizaciones de segundo grado y por federaciones provinciales, como por el discurso político global del movimiento. Se trataba de avanzar desde las muchas experiencias micro de gestión del desarrollo hacia la asunción de espacios mayores, articular los agenciamientos dispersos en una perspectiva de desarrollo territorial (ir desde los predios al manejo de microcuencas, de las propuestas comunitarias a las cantonales). Irrumpir desde los espacios privados a los espacios públicos. Este salto era hipotizable por el crecimiento de un importante capital social (redes de organizaciones, sistemas de confianza y capacidad de acción pública) en el mundo indígena.

## DEMOCRACIA LOCAL E INTERCULTURALIDAD

Al asumir el gobierno de espacios locales, los líderes indígenas son portadores de un discurso del movimiento que se sintetiza en fomentar la interculturalidad. Una interculturalidad que para el Ecuarrunari significa: “(...) ir encontrando soluciones imaginativas al cambio en las relaciones entre grupos diferentes, desde una visión de respeto a la diferencia y de unidad en la diversidad (...) Es preciso entonces entender la gestión municipal y el desarrollo local, en el marco de una relación de respeto y diálogo entre grupos sociales y actores diferentes”<sup>8</sup>

Estos gobiernos locales se convierten entonces en laboratorios para que el movimiento indígena ponga a prueba esas propuestas para la construcción de una democracia participativa e intercultural. Veamos qué avances en esa dirección pueden reconocerse en los procesos en curso.

## Municipalidades abiertas

En Cotacachi, como nos refieren el artículo de Fernando Guerrero (cfr., Guerrero, 1999) y el Plan Participativo de Desarrollo Cantonal, el alcalde indígena Auki Tituaña ha favorecido la participación ciudadana, sin discriminaciones de raza, clase, género o ideología. Mediante la convocatoria de varias asambleas cantonales y de diagnósticos zonales participativos, ha logrado elaborar un plan de desarrollo que busca recoger las demandas del conjunto de la población. En el marco de ese plan han comenzado a trabajar mesas temáticas de concertación en las cuales los diversos actores buscan consensuar propuestas de desarrollo.

En Saquisilí, según lo describen Fernando y Ana María Larrea (cfr., Larrea y Larrea, 1999), el alcalde Antonio Llumitasig, aunque con ciertas dificultades de convocatoria a nivel urbano, también ha planteado un municipio abierto y ha logrado una importante participación ciudadana para elaborar el primer plan estratégico de desarrollo cantonal. Asimismo se ha puesto en marcha un comité de gestión local encargado de garantizar la cooperación interinstitucional para afrontar los problemas del cantón, principalmente salud y educación.

Guamote ha sido, según describe Víctor H. Torres (cfr., Torres, 1999), un escenario particularmente interesante por tratarse de un largo trayecto de fortalecimiento organizativo. La reelección (1994) de Mariano Curicama en la alcaldía ha permitido profundizar los planteamientos de participación social en la gestión del municipio. La constitución del Comité de Desarrollo Local y del Parlamento Indígena Cantonal, como entidades encargadas de dirigir y organizar el desarrollo del cantón, dan cuenta de este avance.

Sin embargo, en cada caso, a los logros se juntan dificultades relevantes. En Cotacachi, mientras se ha avanzado en el diálogo intercultural entre campesinos y sectores urbanos, son reconocidas ciertas diferencias entre algunos líderes indígenas-campesinos que aparentemente ponen obstáculos a la concreción de un proyecto de largo aliento. Los antecedentes de liderazgos organizativos rurales diversos y de personalidades en disputa, parecen obstaculizar la construcción de una historia intercultural novedosa y democrática.

En Saquisilí, pese a la intención de encontrar consensos y establecer un diálogo interétnico entre sectores rurales y urbanos, bajo la convocatoria del municipio, es visible en al menos parte de la organi-

zación indígena, el interés por lograr principalmente beneficios inmediatos a partir de la presencia de “su alcalde”. Del otro lado, es también visible cierta resistencia urbano-mestiza al liderazgo del alcalde indígena. Frente a las limitaciones al diálogo intercultural, según nos narran E. Larrea y A. M. Larrea, el alcalde ha tenido que usar como puente entre su identidad indígena y el mundo mestizo, el fervor por el fútbol local (convertido en espacio simbólico de sincretismo cultural), así como privilegiar importantes obras de infraestructura a favor de la zona urbana (agua potable)

En el caso de Guamote si bien se ha planteado que el actual Parlamento Cantonal Indígena se convierta próximamente en Parlamento Indígena y Popular, el proceso de asunción indígena del poder local y el afianzamiento de las organizaciones más allá de la instancia municipal (Comité de Desarrollo Local, Parlamento), han generado alguna preocupación en los sectores urbanos (que, en todo caso representan solo el 5% de la población cantonal). Aquí el desafío, más allá de las relaciones entre lo rural y lo urbano, lo mestizo y lo indígena, será conciliar los intereses de las diferentes organizaciones de segundo grado de tal modo que las nuevas formas organizativas cantonales no resten espacio a sus propias iniciativas zonales.

Pese a estas dificultades, los tres casos muestran significativos avances en el ejercicio de una participación ciudadana que tiende a la democratización de los gobiernos locales<sup>9</sup> y al establecimiento de un constructivo diálogo interétnico e intercultural. La pregunta necesaria es ¿qué garantiza la continuidad de estas modalidades de participación.

Las perspectivas son diversas en cada caso y dependen en buena medida de las capacidades de las organizaciones sociales de asumir los procesos y liderarlos sin importar la mayor o menor voluntad política del alcalde. En este sentido, Guamote cuenta con un capital social más consolidado y formado fundamentalmente por el tejido organizativo indígena. Cotacachi es en cambio un escenario rico en diversidad y propicio para la interculturalidad, allí se está avanzando en la construcción de ciudadanías plenas (en este caso, la organización campesina-indígena tiene un peso relativo frente a otros importantes actores). Finalmente, en Saquisilí la dinámica de participación social empujada desde el Municipio está permitiendo superar las debilidades organizativas evidentes tanto en el espacio urbano como en el rural.

## Concertaciones ciudadanas

No todas las propuestas de concertación para el desarrollo local impulsadas por organizaciones indígenas tienen que ver con el ejercicio de poderes municipales. Existen también otras experiencias interesantes de impulso a la democratización de escenarios locales, que no han surgido desde la gestión municipal sino más bien desde las organizaciones sociales.

Destacan las iniciativas tomadas por la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) para promover el desarrollo autogestionario de los territorios indígenas y buscar acuerdos con otros actores sociales para enfrentar el desarrollo provincial; así como las gestiones hechas por intelectuales y dirigentes indígenas (articulados por el Centro de Estudios Pluriculturales-CEPCU) en el lago San Pablo, para promover consensos en relación al manejo sustentable del lago y de los recursos naturales de la zona.

En el primer caso, la OPIP avanza en la formulación de alternativas para el manejo de los territorios de los pueblos indígenas, propone y ejecuta alternativas tendientes a la recuperación de sus propios saberes. Desde esta fuerza identitaria ha comenzado a liderar el diálogo entre diversos actores sociales de la provincia para discutir una propuesta concertada de desarrollo. El avance de la exploración petrolera y los impactos de la globalización mercantil (el interés transnacional por la rica biodiversidad amazónica) son el escenario para este desafío organizativo. De esta manera la OPIP está abriendo un importante espacio de democratización del espacio local sin haber necesitado asumir el control del gobierno municipal o provincial.

En el lago San Pablo el CEPCU se ha encargado de promover espacios de debate y concertación entre diversos actores sociales para definir modalidades sustentables y democráticas de manejo de los recursos naturales. Con un claro discurso intercultural, el CEPCU ha buscado el reconocimiento de la cosmovisión indígena pero estableciendo puentes con otras visiones del mundo para lograr consensos hacia la gestión sustentable del lago. Estos espacios de concertación están dirigidos además a generar propuestas de políticas públicas e influir así en los gobiernos locales. Gracias a estas iniciativas existe ya una corporación para la gestión del lago (CODELSPA) que representa los intereses

de los diversos actores sociales e institucionales presentes en el territorio.

Estas formas de proyección indígena hacia la democratización del desarrollo local hacen parte de un gran abanico que por su amplitud no ha sido incorporado en este análisis, pero que se abre paso en diversas zonas en las tres regiones del país.

### **Iniciativas convergentes y articuladas?**

Tanto las acciones democratizadoras emprendidas en algunos municipios por alcaldes indígenas, como las iniciativas de concertación tomadas desde la sociedad por organizaciones indígenas en escenarios locales, ¿convergen en un proyecto político colectivo del movimiento indígena?

Aunque en el discurso del movimiento está presente la preocupación e interés por los espacios locales como escenarios propicios para avanzar hacia la consecución de sus objetivos como pueblos, en la práctica es evidente la dificultad del movimiento (CONAIE, PACHAKUTIK) para orientar la participación de sus líderes en los gobiernos municipales o en los espacios locales. Poco o casi nada han hecho las organizaciones nacionales para apoyar estos procesos locales así como para retroalimentar sus proyectos nacionales a partir de estas notables experiencias.

Cabe señalar, que sin embargo de esta debilidad general, el ECUARUNARI, a través de varias iniciativas<sup>10</sup> intenta acercarse a estas experiencias para promover políticas comunes que logren articular los casos en un proyecto colectivo del movimiento indígena. Mientras esto ocurra, los alcaldes se debaten, en sus respectivos territorios, con problemas de toda índole y con serias dificultades de comunicación con las organizaciones nacionales o regionales.

En estas condiciones, el proyecto común hacia la democratización intercultural de los poderes locales al momento se debe más a la vocación personal de cada alcalde o a la fortaleza del tejido social local (organizaciones indígenas de segundo grado, federaciones provinciales), que a la capacidad directiva del movimiento indígena en su conjunto. Es más, como se pudo constatar en un reciente taller realizado en Baños<sup>11</sup>, para un representante de la CONAIE las modalidades de go-

bierno y gestión de los alcaldes indígenas no necesariamente responden al proyecto de las nacionalidades, pues estas experiencias cantonales no garantizarían la reconstitución de las identidades de los pueblos.

En perspectiva de una consolidación de su proyecto político y en consideración a la tesis de la unidad en la diversidad, el movimiento indígena tiene el desafío de promover la articulación entre el diseño de reconstitución de las identidades de los pueblos y las nacionalidades con otras formas de crecimiento organizativo, como las que se expresan en la construcción de capital social y búsqueda del ejercicio de ciudadanías plenas en algunos cantones.

## **DESARROLLO LOCAL, IDENTIDAD Y SUSTENTABILIDAD**

A través de la democratización de los poderes locales, sea desde una innovada gestión municipal o desde iniciativas empujadas por organizaciones sociales, los indígenas demandan un desarrollo con identidad propia, un mejoramiento de la calidad de vida y de las condiciones de reproducción societal a partir de sus fortalezas, de sus conocimientos y recursos.

Se trata de revertir un proceso de desarrollo dirigido y ejecutado verticalmente por el Estado y por algunas instituciones privadas durante décadas, sin resultados positivos e incluso con resultados negativos para la población rural y para las comunidades indígenas. Como describen los indígenas guamoteños: "... las instituciones no respetaron la manera de pensar de las comunidades, sus necesidades más importantes, sus prioridades, valores culturales, su organización. Casi nunca el indígena fue sujeto de este desarrollo sino objeto de estos proyectos en los cuales, además, las decisiones no fueron compartidas sino casi siempre tomadas desde arriba" (Parlamento Indígena de Guamote, 1998, p. 10)

Por ello, al asumir alcaldías han aceptado el desafío de involucrar al municipio en el ámbito del desarrollo socioeconómico y no solo en las obras de infraestructura social. Como afirma el alcalde de Cotacachi: "Debemos decir sí al desarrollo local, sí al desarrolllo estructural y, principalmente, sí al desarrollo económico. Los municipios antes habíamos estado encargados de la obra básica física de la ciudad pero habíamos dejado de lado este papel de dinamizadores de la economía"<sup>12</sup>.

¿Con qué premisas asumir la gestión o animación del desarrollo territorial o local?. ¿Qué modelo de desarrollo promover mediante los mecanismos de concertación social introducidos?. La complejización de la organización indígena de la última década ha estado acompañada por el enriquecimiento de sus propuestas en diversos aspectos. Los temas de manejo de recursos naturales, de aprovechamiento del saber tradicional, de puesta en práctica de modalidades ancestrales de organización del trabajo (mingas, presta manos), de gestión de la riqueza (redistribución-reciprocidad), han sido paulatinamente convertidos en propuestas.

Muchas Organizaciones de Segundo Grado ya desde los 80s asumieron un rol importante en la proyectación y gestión del desarrollo entre sus comunidades y asociaciones. Desde esas experiencias y a través de la multiplicación de eventos de intercambio y reflexión, los indígenas ecuatorianos fueron delineando una propuesta de desarrollo con algunos principios orientadores como: “la recuperación, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, para mejorar el nivel de vida y satisfacer las necesidades presentes y futuras, mediante la integración de conocimientos y tecnologías tradicionales y modernas, que respeten a la naturaleza y a la diversidad cultural”<sup>13</sup>

Se trata entonces de la búsqueda de un desarrollo sustentable generado desde la identidad indígena en diálogo con otras identidades: un desarrollo intercultural. Es una búsqueda que encuentra en la realidad todavía obstáculos, como se puede reconocer desde las experiencias municipalistas agrupadas en este libro:

En Cotacachi el discurso es de sustentabilidad... “Mejoramiento de la calidad de vida de la población de forma que conduzca hacia un desarrollo humano equitativo basado en la pluriculturalidad existente en el cantón” (Plan Cotacachi, 1996-2000, pp 20), pero en la práctica, la escasez de recursos no ha permitido todavía consolidar al municipio como eje del desarrollo local. Pese a los límites financieros están en curso mesas de concertación en temas como el turismo, la minería, la artesanía y se han tomado contactos de intercambio comercial y cultural con el municipio de Pasto en Colombia, todas estas iniciativas dirigidas a impulsar la economía cantonal.

Pero si en Cotacachi pueden reconocerse limitaciones financieras para avanzar en la intervención del municipio en el ámbito productivo, en Saquisilí los indicios de una propuesta económica municipal son

menores. Presionado por la urgencia de dotar de servicios básicos a la población (agua para el sector urbano), a más de una pequeña iniciativa de apoyar huertos familiares (más de autoconsumo que para el mercado), no se ven aún propuestas económicas significativas. Seguramente la reciente elaboración del plan participativo de desarrollo cantonal permitirá un mejor abordaje al tema del desarrollo económico.

En Guamate el municipio también espera contar con el plan participativo de desarrollo cantonal (en elaboración) para poder definir con certeza por dónde empujar el desarrollo económico cantonal. Mientras tanto, es alentador que a través de un proyecto de desarrollo local el municipio, conjuntamente con el Comité de Desarrollo Local, ha iniciado algunas actividades productivas enmarcadas en criterios de sustentabilidad. Sin embargo, habría que preguntarse si estas acciones responden ya a una visión territorial/cantonal de mediano-largo plazo o si todavía reproducen una perspectiva de corto plazo y en zonas definidas únicamente por la influencia de las OSGs.

Hace falta, en general, una profundización del tema del desarrollo local sustentable, de los aspectos económicos, tecnológicos, ecológicos, de los factores específicos que, en cada caso, puedan contribuir a fortalecer las economías campesinas y las articulaciones menos desventajosas de éstas con el mercado nacional e internacional.

Más allá de sus propias debilidades y fortalezas, ¿qué viabilidad tienen estas experiencias y estas intenciones de favorecer desarrollos locales sustentables y democráticos, en medio de la globalización. ¿Es posible lograr cierta autonomía de los procesos globalizadores escapando de las normas del mercado mundial?.

## **INDIGENAS: DESARROLLO LOCAL Y GLOBALIZACION**

### **Globalidad y nuevas cartografías políticas**

Para discutir sobre las potencialidades de estos agenciamientos locales que buscan un desarrollo sustentable en medio de la globalización, hace falta repasar, aunque brevemente, cuál es el carácter de esta globalidad y cuáles los nuevos escenarios que genera.

Para nuestro sintético análisis, consideramos a la globalización como la más reciente fase del capitalismo liderada por el capital finan-

ciero y, en el orden ideológico, por el neoliberalismo. Esta fase se consolidó luego de la caída del bloque soviético que imponía barreras ideológico-políticas a la economía capitalista que estaba lista para integrarse mundialmente gracias a la revolución tecnológica.

¿Quién gobierna esta globalización?. Son las grandes transnacionales las que tienen la mayor cuota de poder, pero también juegan importante papel los espacios multilaterales auspiciados por los gobiernos. Como señala Sánchez Parga (1997, p.19): “En la actualidad, la OMC representa un proyecto globalizador para hacer del mercado el único mecanismo eficaz para la elección de objetivos societales y para la provisión de recursos. En esta línea la globalización económica tiende a terminar soberanías nacionales, al convertir los países en territorios económicos sometidos a las fuerzas importadoras y exportadoras”

Si el poder se concentra en el mercado y en sus protagonistas: las empresas transnacionales; ¿qué posibilidades de reordenar el desarrollo para hacerlo más equitativo y sustentable quedan para los espacios locales? Nuevas segmentaciones del espacio se hacen posibles en la globalización. Como indica el mismo Sánchez Parga (Ibid, p. 32): “mientras que la economía se deslocaliza (deslocalización de la producción, de los mercados y de los capitales financieros) y tiende a la “glocalización”, la política y la cultura se vuelven comparativamente estructuras pesadas, cuya formación, adaptación o supresión no se logran más que en el mediano o largo plazo...”

No todo el gobierno de la globalización está entonces en las organizaciones transnacionales y en los capitales financieros; asistimos, más bien a una formación múltiple, polívoca, de los mecanismos decisionales. La OMC, y detrás de ella las transnacionales, establece reglas de juego generales (nivel macro) que luego deben ser negociadas y puestas en práctica en los otros niveles (meso y micro). Si bien el marco lo establecen las grandes empresas, en el paisaje caben múltiples actores, las regiones, los Estados, las sociedades civiles y, dentro de ellas, los sectores populares.

En otras palabras “globalidad quiere decir que se rompe la unidad del Estado nacional y de la sociedad nacional y se establecen unas relaciones nuevas de poder y competitividad, unos conflictos y entrecruzamientos entre, por una parte, unidades y actores del mismo Estado nacional y, por otra, actores, identidades, espacios, situaciones y procesos sociales transnacionales” (Beck Ulrich, 1998, p. 42)

Asumiendo los análisis de Sánchez Parga y Ulrich, la globalización es un complejo interespacial (local, nacional, global) que no tiene un gobierno preciso, orgánico o unívoco. Por lo tanto es posible y necesario avanzar hacia acciones económicas, sociales y políticas en todos esos niveles. Lo importante es identificar los nuevos tejidos que se configuran en cada caso concreto, para ajustar las estrategias políticas a esos escenarios.

### **Los riesgos del “localismo”**

Frente a esta compleja cartografía del poder es peligroso caer en “un apurado pragmatismo que puede convertir al Desarrollo Local en un mero instrumento de la competencia entre lugares para atraer las inversiones del capital global” (Coraggio, 1996, p. 42). O privilegiar proyectos económicos y políticos micro descuidando los procesos nacionales y globales: “La existencia de poderes locales, si bien puede contribuir a la democratización a nivel micro, puede a la vez, constituir una estrategia consciente o no para excluir a las mayorías de decisiones claves” (Espinosa, 1998, pp. 176, 177).

En otras palabras, existe el riesgo de que “Nos quiten la soberanía del país y nos den la de la pequeña localidad... Nos quiten el Ecuador y nos den Cotacollao o Pimampiro o Guanujo ... una soberanía de 20 kilómetros cuadrados (Moreano, 1998, p. 16)

Frente a estos riesgos políticos y económicos Arocena sugiere que el tratamiento de la temática del desarrollo local debe necesariamente referirse a la relación con los procesos de globalización, buscando formas de articulación local-global” (Arocena, 1996, p. 32).

Por ello, nos preguntamos si las experiencias promovidas desde el movimiento indígena, ¿están reconociendo y trabajando sobre esta tensión local-global?

Hay varias señales sobre la preocupación del movimiento indígena por ocuparse del nivel macro. La CONAIE ha participado, promovido y organizado encuentros internacionales de reflexión y de levantamiento de críticas y de propuestas a la sociedad mercantil global. Particularmente a partir de 1992 al contraponerse a la celebración de los 500 años del “descubrimiento de América” y luego al defender los convenios suscritos por Ecuador en la Cumbre de Río o las convenciones

de la OIT. Asimismo ha hecho campañas en relación a temas como los derechos colectivos de los pueblos.

Igualmente, la CONFENIAE participa activamente en la COICA (como instancia transnacional de representación indígena amazónica), plataforma desde la cual ha defendido a los pueblos indígenas frente a los intereses de las empresas transnacionales de minería, petróleo, fármacos, madereras. Cosa semejante ha hecho la FENOCIN a través de su activa participación en Vía Campesina y CLOC, para promover a nivel mundial la defensa de las economías campesinas, contraponiendo la tesis de la soberanía alimentaria a la de la indiscriminada apertura comercial agrícola.

Como Varese (1996, p. 23) sintetiza "... las organizaciones indígenas luchan por las soberanías étnicas de sus representados, frente a las pretensiones e intervenciones de entidades transnacionales". Es decir que defienden el patrimonio y la soberanía étnico-local, frente a las intervenciones externas que cuentan con el apoyo directo o la indiferencia del estado nacional.

Pero, visto desde la otra vía, la intervención indígena a nivel local ¿asume los planteamientos hechos a nivel internacional? ¿es capaz de convertir esos planteamientos en herramientas cuando se ejerce el poder en una parroquia o cantón? La falta de articulación de estas experiencias, la ausencia de un liderazgo nacional que las aglutine y oriente, hace que la posibilidad de una imbricación entre los planteamientos políticos globales de los indígenas y sus prácticas en escenarios micro, sea limitada y descansa, al menos hoy, en las manos de los líderes locales (alcaldes, dirigentes de organizaciones zonales).

## **Nueva constitución: indígenas y territorialidades**

Los cambios en los escenarios globales están acompañados por reacomodos en los niveles nacionales y locales. En el caso ecuatoriano, la promulgación de una nueva Constitución fue la expresión de las negociaciones entre los diversos actores sociales en la redefinición del modelo de Estado. El papel del movimiento indígena en estas negociaciones fue importante y permitió la incorporación de algunos principios y derechos como el reconocimiento de las circunscripciones territoriales.

Como reza el Art. 228 de la Nueva Constitución del Ecuador: “Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas”.

Es evidente entonces la prioridad otorgada por el movimiento indígena a la reconstitución de los territorios de los pueblos como espacios para el ejercicio de sus autonomías. Sin embargo, los casos citados en este artículo refieren fundamentalmente a espacios cantonales en donde, sin incorporar el criterio de circunscripción, se está promoviendo una democracia participativa e intercultural bajo el liderazgo indígena.

Hay pues diversas formas de apropiación y gestión territorial que no necesariamente son excluyentes y que pueden ser procesadas por el movimiento indígena para potenciarlas sin pretender su homogenización. Esa diversidad de pensar y actuar sobre los espacios tienen que ver, además, con las diversas historias regionales y zonales. Ha sido notoria la diferencia entre las posiciones de los pueblos amazónicos entre quienes se ha avanzado en la recuperación de la dimensión nacionalidad-territorialidad y los andinos entre quienes históricamente se ha expresado más el interés de defender la comuna primero, luego las parroquias y ahora los cantones como los espacios identitarios más importantes

¿Cómo articular estas diversas visiones y realidades territoriales en una propuesta de gestión espacial por parte de las organizaciones, pueblos y nacionalidades indígenas. ¿Cómo reforzar los procesos de democratización cantonal liderados por las organizaciones indígenas locales, sin perder de vista la tesis de las nacionalidades y sus territorialidades?. ¿Son el discurso y las prácticas del movimiento indígena nacional lo suficientemente flexibles como para incorporar las diversas realidades de los pueblos y de las organizaciones en su proyecto político?

Las dinámicas examinadas en este artículo, a partir de las experiencias de gobiernos locales liderados por indígenas, más que aportar hacia las respuestas seguramente hacen más relevantes estas preguntas.

## REFLEXIONES CONCLUSIVAS

### Los indígenas entre lo global, nacional y local

La globalización “neoliberal” del capitalismo no tiene un gobierno mundial orgánico ni tampoco se dirime en un solo espacio político. Si bien las empresas transnacionales lideran el nuevo espacio global, los escenarios regionales, nacionales y locales tienen importancia y hacen parte de un juego polívoco. En este contexto, los Estados nacionales han cedido parte de su soberanía a favor de la mercantilización mundial.

A este Estado nacional en repliegue, el movimiento indígena del Ecuador le plantea la tesis de la plurinacionalidad. Pese a su debilitamiento, el Estado sigue siendo considerado la unidad política que puede garantizar derechos a los ciudadanos y pueblos. Sigue siendo el espacio para las principales disputas jurídicas y para la consecución de recursos para el desarrollo.

Pero los agenciamientos indígenas no se han restringido al Estado nacional. Diferentes organizaciones indígenas han participado en importantes acciones internacionales, buscando incorporar los planteamientos de los pueblos originarios en las negociaciones globales (Cumbres, Foros de Naciones Unidas, Foros alternativos).

En este contexto, ¿qué lugar ocupan los escenarios locales en la agenda del movimiento indígena?. Paradójicamente, en los espacios en donde mayor revitalización han logrado los indígenas (parroquias y cantones), pese al importante avance práctico en algunos lugares (Guamote, Cotacachi, Saquisilí, entre otros), es evidente la falta de articulación y convergencia de las prácticas con la orientación política del movimiento nacional.

La tesis de la reconstitución identitaria de las nacionalidades, reivindicada por la CONAIE y que podría potenciar a los procesos de democratización de los escenarios locales, aparentemente está dejando, al menos coyunturalmente, al margen los aportes que surgen de las iniciativas cantonales. Tanto la reconstitución de las identidades como pueblos y nacionalidades, cuanto el fortalecimiento del ejercicio de las ciudadanías locales y conformación de capital social, son procesos que se han ido construyendo históricamente. Ambos hacen parte del crecimiento organizativo y de la revitalización identitaria indígena, ambos

requieren ser valorados e incorporados plenamente en el proyecto político del movimiento indígena.

## **Las vías indígenas para el desarrollo local**

Hemos visto cómo el desarrollo local es solo pensable en medio de una permanente tensión con la realidad nacional y global. De un lado, las iniciativas locales necesitan tomar en cuenta las articulaciones de su espacio con las nuevas cartografías globales. De otro lado, las organizaciones indígenas nacionales requieren disputar, en los espacios macro, políticas y recursos que coadyuven al desarrollo de las localidades.

Sin embargo, tanto del lado de las iniciativas locales en relación a las cuestiones del Estado y globales, como del lado de las organizaciones indígenas nacionales en la disputa de políticas favorables para el desarrollo local, son más las debilidades que las fortalezas. Poco se ha hecho, por ejemplo, para intervenir en el debate actual sobre la descentralización y la reforma del Estado a partir de las importantes experiencias acumuladas en varios cantones.

En esas circunstancias, pese a los esfuerzos de líderes y organizaciones locales, las importantes iniciativas en curso corren el serio riesgo de privilegiar una opción localista sin lograr estrategias para las relaciones con los espacios mayores y sin tener capacidades para afrontar los impactos de las reformas nacionales y de la globalización.

Este posible centramiento en lo local implica el riesgo de no generar resistencias para los embates mercantiles globales, ser más frágil a los movimientos bruscos de los capitales y disfrutar, en lo político, de una aparente ciudadanía parroquial que encubra el verdadero exilio del mundo global. La revalorización y puesta en práctica de formas tradicionales andinas-indígenas de producción, basadas en la reciprocidad más que en la competencia, tendrán viabilidad sólo en la medida que tengan la capacidad de encarar articuladamente lo local y global.

## **Concertación e interculturalidad**

Si la apuesta indígena es por la consecución de una democracia sustentada en el respeto a la pluralidad y en la legitimación de la pluri-

nacionalidad, entonces el ejercicio de poderes municipales se torna una oportunidad valiosa para poner en práctica ese discurso. Sin embargo, como van las cosas, los éxitos o fracasos de los gobiernos municipales serán imputables más a los alcaldes y a las organizaciones sociales locales que al movimiento indígena nacional en su conjunto.

No son los alcaldes ni las organizaciones locales las responsables de construir una interpretación articuladora entre sus prácticas y las tesis fundamentales del movimiento indígena (como el tema de las nacionalidades). Es responsabilidad del movimiento nacional trazar esos puentes conceptuales y políticos. La falta de orientación, de difusión y amplio debate al interior del movimiento indígena sobre estos temas incluso puede ser motivo de futuras conflictividades.

Mientras tanto, de la lectura de las dinámicas en curso, puede decirse que los alcaldes (y las organizaciones locales involucradas), pese a los problemas y debilidades, han tenido logros significativos en el impulso de la participación social y en la difusión de la concertación plural como mecanismo clave para configurar el desarrollo. Falta aún el largo camino de legitimación de las dinámicas generadas, la lucha por garantizar la continuidad de las nuevas formas de participación establecidas, la conversión de estas notables experiencias en propuestas políticas de influencia nacional y la transformación de todos estos esfuerzos en resultados concretos que mejoren la calidad de vida de los pueblos y de los ciudadanos.

## Notas:

- 1 Interesante información al respecto puede obtenerse a través de RIAD, en particular en la memoria del taller andino “Organizaciones Campesinas e Indígenas y Poderes locales: Hacia la gestión participativa y la democratización de gobiernos locales”, Cotacachi, agosto 1998.
- 2 Este grupo de trabajo, conformado desde 1997 por ACJ, Ciudad, COMUNIDEC, IEE, Terranueva, Red Cántaro, RIAD-Ecuador, está interesado en compartir metodologías, impulsar debates, sistematizar experiencias, promover foros y talleres, alrededor de los temas de la democracia y el desarrollo local.
- 3 RIAD reúne a personas vinculadas a organizaciones campesinas-indígenas, ONGs, universidades. Y otras entidades de las Américas, interesadas en generar informaciones útiles para la acción política y técnica en tres temas: agricultura sustentable (y seguridad alimentaria), las economías campesinas frente a los

- procesos de integración regional (globalización) y la participación de organizaciones Campesinas-indígenas en poderes locales.
- 4 Sobre el cómo la reforma agraria implicó solo un muy parcial acceso a tierras, y en muchos casos de mala calidad, pero propició paralelamente el fortalecimiento organizativo a nivel rural y la revitalización étnica, puede consultarse, entre muchos otros: Guerrero, 1993; Ibarra 1997; Moreano ,1998; Ramón, 1991; Sylva, 1991.
- 5 No solo al interior del movimiento indígena sino en la opinión pública en general se reconoció la trascendencia del levantamiento del 90 en tanto logró legitimar el problema indio a nivel nacional. La CONAIE pasó a convertirse en un ineludible referente político en el país.
- 6 Al interior del movimiento indígena hubo, luego del levantamiento del 90, una preocupación sobre los impactos negativos que podría tener la intervención en elecciones con candidatos propios: "...la propuesta de la CONAIE es que debemos (...) hacer que el pueblo tenga la posibilidad de reivindicar este espacio político para discutir sus problemas, para plantear alternativas y que no se vuelva un espacio de propaganda política, estas fueron las razones que motivaron a que la CONAIE resolviera no participar en las elecciones" (Maldonado, en Sismo Etnico en el Ecuador, CEDIME, 1993, pp 307)
- 7 Hubo antes participaciones de indígenas en elecciones locales e incluso nacionales pero en forma aislada. Se trató más bien de opciones individuales y, con muy pocas excepciones como la importante incidencia de la FENOC en algunos gobiernos locales desde 1979 y otros casos aislados, se trató más bien de intervenciones realizadas sin acuerdos claros con las organizaciones campesinas e indígenas.
- 8 Antonio Rodríguez, Asesor Ecuatorunari en Organizaciones Indígenas y Poderes Locales, Memoria del taller, Riad-Abya Yala, Quito, 1998)
- 9 Sobre el tema de la participación y el fortalecimiento de las ciudadanías en espacios locales, ver en este mismo libro el artículo firmado por Santiago Ortiz.
- 10 Ecuatorunari ha presentado propuestas de apoyo a los municipios indígenas a varias entidades financieras, también ha organizado eventos de intercambio de experiencias y definición de estrategias con las autoridades locales (alcaldes y concejales), en acuerdo con varias ONGs y redes.
- 11 Organizado por la Coordinación de Municipios innovadores, liderada por el Alcalde de Guamote, se cumplió los días 5 y 6 de marzo de 1999, el taller "Movimiento Indígena: Proyecto Político, Descentralización y Poderes Locales", en este evento el representante de la CONAIE, Manuel Castro, señaló que las iniciativas de los alcaldes son destacables e importantes pero que no responden necesariamente a los lineamientos del proyecto político de las Nacionalidades.
- 12 Tituaña Auki, en Organizaciones campesinas e indígenas y poderes locales, Memorias del seminario, Riad- Abya Yala, Quito, 1998, p. 164)
- 13 CONAIE, RIAD-CEA, seminario sobre agricultura sustentable, Quito, 1994.

## BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, José.  
1993 *El levantamiento indígena como momento constitutivo nacional*. Sisma étnico en el Ecuador, CEDIME-Abya Yala, Quito.
- AROCENA, José,  
1996 *Desarrollo local: tentativa de conceptualización*, En desarrollo local, democracia y ciudadanía, Productora Editorial, Montevideo.
- BEBBINGTON, Anthony y otros,  
1992 *Actores de una década ganada*, COMUNIDEC, Quito.
- BRETÓN, Víctor.  
1997 *Capitalismo, reforma agraria y organización comunal en los andes. Una introducción al caso ecuatoriano*. Universidad de Lleida, Lleida.
- CARRASCO, Hernán.  
1997 *Población indígena, población mestiza y democratización de poderes locales en Chimborazo (Ecuador)*”. En Pueblos Indígenas y Poderes Locales, CEDAL-RIAD, Santiago.
- CARRASCO, Hernán.  
1993 *Democratización de los poderes locales y levantamiento indígena*. En Sisma étnico en el Ecuador, CEDIME-Abya Yala. Quito.
- CONAIE,  
1997 *Proyecto de constitución del Estado plurinacional del Ecuador*, Quito.
- CONAIE,  
1998 *Las Nacionalidades Indígenas y el Estado Plurinacional*, Quito
- CORAGGIO, José Luis,  
1996 *La agenda del desarrollo local*, En desarrollo local democracia y ciudadanía, Productora Editorial, Montevideo.
- ECUARUNARI,  
1998 *Derechos de los pueblos indígenas y propuesta política de la nacionalidad de los pueblos quichuas del Ecuador*. Ecuarrunari, Quito.
- ESPINOSA, Fernanda,  
1998 *Agricultura, sustentabilidad y Neo-populismo*. En Ecuador. Debate # 43, CAAP, Quito, abril.
- GUERRERO, Andrés.  
1993 *La desintegración de la administración étnica en el Ecuador*. En Sisma étnico en el Ecuador, CEDIME-Abya Yala, Quito.

- GUERRERO, Fernando,  
1997 *Desarrollo local, participación social y descentralización*. Poder Municipal No 35, AME, Quito.
- IBARRA, Hernán,  
1997 *Participación política indígena y cambios en el poder local*. Mimeo, IBIS, Quito.
- LEON, Jorge.  
1994 *De campesinos a ciudadanos diferentes*. CEDIME-Abya Yala.
- MACAS, Luis,  
1993 *Tenemos alma desde 1637*. En , *Los Indios y el estado país*, Abya Yala, Quito.
- MARTINEZ, Luciano.  
1997 *Organizaciones de segundo grado, capital social y desarrollo sostenible*. En ICONOS No 2, mayo-julio, Flacso, Quito.  
1997 *Memorias del Taller: Municipios innovadores y participación ciudadana*, Grupo Democracia y Desarrollo Local, RIAD, Riobamba, 3 y 4 de septiembre.  
1998 *Memorias del Taller. Actores, políticas y acuerdos para la realización del plan participativo de desarrollo del cantón Guamote*.  
1999 *Memorias del taller. Movimiento Indígena: proyecto político, descentralización y poderes locales*. Grupo Democracia y Desarrollo Local, Baños.
- MOREANO, Alejandro,  
1998 *La nueva constitución: neoliberalismo con rostro social*, En *La Nueva Constitución, escenarios, actores, derechos*. CIUDAD, Quito.
- MUÑOZ, Juan Pablo,  
1998 *Cuando los Curicama son alcaldes*, En *Cuadernos Agrarios No 16*, México.
- Municipio de Cotacachi,  
1997 *Plan de desarrollo del cantón Cotacachi*, Concejo Municipal de Cotacachi, Cotacachi.
- Parlamento de Guamote,  
1997 *Reglamento*, Parlamento de Guamote, Guamote.
- RAMON, Galo y GAMEZ, Elba.  
1993 *Hay nacionalidades indias en el Ecuador*. En *Sisma étnico en el Ecuador*, CEDIME-Abya Yala, Quito.
- RAMON, Galo,  
1996 *Movimientos sociales y gobiernos locales*, Mimeo, Quito.

- RIAD,  
1998 *Organizaciones campesinas e indígenas y poderes locales: propuestas para la gestión participativa del desarrollo local*, Abya Yala, Quito.
- RIAD, IULA, CONAIE,  
1995 *Descentralización, gobiernos locales y participación de las organizaciones campesinas e indígenas*, Memoria del taller, Quito.
- SANCHEZ PARGA, José,  
1997 *Globalización, Gobernabilidad y cultura*, Abya Yala, Quito.
- SYLVA, Paola.  
1985 *Gamonalismo y lucha campesina*. Quito, Ed. Abya Yala.
- ULRICH, Beck,  
1998 *Qué es la globalización?*, PAIDOS, Buenos aires.

# **PARTICIPACION CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL: ALGUNAS PISTAS DE REFLEXION**

*Santiago Ortiz Crespo*

Uno de los componentes centrales de las prácticas innovativas en el desarrollo local es el de la participación. En este artículo se intenta hacer una lectura inicial de los procesos intentando bosquejar algunas pistas de reflexión sobre lo participativo de esas experiencias.<sup>1</sup>

Ello se hará en dos partes, una primera que ubica brevemente la importancia de los temas de participación en lo local, tomando en cuenta las corrientes sociales y académicas presentes en el mundo y el contexto específico del Ecuador, marcado por la crisis del Estado y la emergencia de la descentralización. Una segunda que aborda específicamente las experiencias de participación en lo local en ámbitos como la planificación, la construcción de instancias de poder y concertación, la rendición de cuentas y la fiscalización, la formación de actores locales y la afirmación de la identidad local.

## **LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACION Y EL CONTEXTO NACIONAL**

Vivimos en un momento de revalorización de los temas de la participación en el ámbito local debido a varios factores: con la crisis de confianza en la democracia representativa se descubre las potencialidades de la participación directa de l@s ciudadan@s; la globalización trae un debilitamiento del estado nacional teniendo como contraparte la revalorización de lo local y la descentralización.

Múltiples actores apuntan en ese mismo sentido: académicos que hablan del protagonismo de la sociedad civil, corrientes que buscan el florecimiento de las virtudes cívicas, ambientalistas que sostienen que hay que pensar lo global actuando en lo local, las mujeres que plantean el empoderamiento en los espacios cotidianos y públicos.

La participación aparece como un elemento esencial del desarrollo local dado que implica el “empoderamiento” de los actores sociales en pos de su autodesarrollo, es decir que ellos asuman mayores niveles de poder al tiempo que logren reorientar los recursos locales en función de sus aspiraciones.

La participación en lo local se convierte así en un aspecto esencial para la construcción de la ciudadanía, fortalecimiento de la democracia e impulso de nuevos procesos y estrategias de desarrollo al afirmar la identidad de las personas y los grupos, reconstruir sentidos de pertenencia de la gente con respecto a su localidad, desarrollar las capacidades de información, decisión y gestión de los actores ciudadanos, emprender estrategias innovativas de mejoramiento de la calidad de vida, producción y uso de recursos naturales.

De esta manera la participación completa el sentido de la ciudadanía ya que no solo da énfasis a los derechos sino también a las responsabilidades y revaloriza los espacios públicos en donde se interactúa con los otros, se concertan los actores y se aprende reglas de respeto, tolerancia y búsqueda de objetivos comunes. Así también se considera que se eleva la calidad de los sistemas representativos, al “democratizar” la democracia y modificar las relaciones de poder en la sociedad<sup>2</sup>.

## **El contexto ecuatoriano**

El Ecuador vive dramáticamente y a su manera el agotamiento de la forma de estado desarrollista e intervencionista en la economía y su transición al neoliberalismo con el predominio del mercado. Se trata de una transición en la cual crisis políticas sucesivas ponen a la luz del día los conflictos de una sociedad profundamente desequilibrada y de un estado que no ha logrado reflejar su diversidad regional, étnica y social. Los grupos económicos esquilman al otrora poderoso estado petrolero, mientras millones de pobres se sienten excluidos del empleo y el acceso a la riqueza; por su parte las clases medias amanecen cualquier día en un nivel más bajo y precario de la pirámide social, las sociedades regionales y locales entran a disputar los recursos y poder, mientras que los pueblos indígenas reivindican su derecho a la diferencia.

En estas condiciones emerge de manera caótica un país diverso y heterogéneo, marcado por brechas sociales, étnicas, de género, que configuran sociedades locales y regionales con diversas identidades, diferentes condiciones de vida, más o menos integradas o desintegradas de los pocos ejes dinámicos de la economía conectados a la globalización, y por cierto con acceso desigual al poder.

En un país donde nos hemos acostumbrado a las agendas nacionales, a las causas nacionales, a los objetivos nacionales, a las heridas nacionales, a los movimientos nacionales, es básico reconocer la importancia que tienen las realidades locales y valorizar los procesos particulares y estrategias específicas protagonizados por los actores locales.

Esto debe realizarse no para desconocer lo nacional o global o para segmentar las luchas sociales sino para enriquecerlas, para encontrar nuevos ámbitos en las que ellos se despliegan en donde no solo basta la protesta sino también la propuesta, el desarrollo de capacidades de gestión, de manejo tecnológico, de administración, de reconocimiento de la diferencia, el diálogo y la negociación. Se trata de potenciar una cultura democrática y esas múltiples iniciativas de desarrollo en las cuales la gente va construyendo su futuro rompiendo la atadura de la miseria y la desesperanza.

## **Los movimientos sociales y la participación**

Si partimos por considerar a la participación ciudadana como una relación de poder es importante ubicar las prácticas que han buscado modificar esas relaciones, abordando aquí de manera particular las de los movimientos sociales, por la influencia que han tenido en los procesos locales.

Me limitaré a señalar su comportamiento estableciendo tres momentos: un primero hasta el 90 con la hegemonía clara del sindicalismo, que si bien aportó al retorno y mantención de la democracia no logró un aporte substancial al avance de la participación ciudadana debido a que en él predominaron posturas propias de una relación corporativa y una actitud contestataria ante el Estado.

Hay que señalar que en este primer momento de la democracia existió, de parte del Estado, una actitud refractaria a la participación

directa de los ciudadanos (Cfr., Ortiz, Santiago, 1998a). La Constitución del 79 solo reconoció el derecho al voto propio de la democracia representativa y la presencia de los partidos como únicos canales de expresión de intereses en el estado, descartando la presencia directa de la sociedad civil. Esto se acentuó con el ajuste que se desató desde 1983 y modificó las políticas públicas, limitando aún más la intervención directa de la ciudadanía. En cuanto a lo local (Cfr., Ortiz, Santiago, 1997a), ni en la Ley de Régimen Municipal ni en la Ley de Régimen Provincial, la participación está contemplada como una forma activa de ejercicio de la ciudadanía.

Solamente desde el 90 con el surgimiento del movimiento indio y de otros movimientos por los derechos de la mujer, medio ambiente, infancia, etc. esta actitud contestataria comienza a modificarse con nuevas propuestas a nivel local y sectorial que valoran la democracia, nuevas relaciones en la vida cotidiana, la presencia de una pluralidad de actores y dinámicas, así como de rasgos de identidad (étnica, de género, local), la presencia directa de los movimientos sociales en la política con demandas propias que cuestionan el monopolio de los partidos como exclusivos representantes de la ciudadanía y la emergencia del escenario local como espacio de construcción de la democracia.

En general el marco legal e institucional se mantiene refractario a la participación, pero comienzan a abrirse algunos espacios como el de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano (93) que reconoce tímidamente el tema de la participación de la sociedad civil o la Ley de Amparo Laboral (96) que garantiza la presencia de la mujer en las elecciones, puestos de trabajo y funciones directivas.

El movimiento de febrero de 1997, colocó en primer plano de la vida nacional el tema de la participación ciudadana y abrió un tercer momento. Cientos de miles de ecuatorianos se manifestaron en las calles, ejerciendo en la práctica el derecho de revocatoria de mandato; actores/as ciudadanos de la más diversa índole se unieron en asambleas locales para luchar contra el gobierno; se crearon espacios de concertación con nuevas formas de ejercicio de la democracia. Por otra parte surgieron de manera embrionaria foros y parlamentos en varias ciudades -como Cotacachi, Guamote, Otavalo, Santo Domingo, Chimborazo, que expresan a la sociedad en torno a agendas locales.

Paradójicamente este tercer momento se desarrolla en medio de una crisis integral del sistema político, la economía y la sociedad ecua-

toriana, debido a que agoniza el estado desarrollista, emerge la economía de mercado y se descompone la estructura social que se conformó bajo el paraguas del petróleo. Es aquí cuando se logra el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos, las mujeres y los niños en la nueva constitución y se pone sobre el tapete el tema de la participación ciudadana como elemento importante para el ejercicio y control del poder. La crisis política del estado ha puesto sobre la mesa el problema del estado centralista y unitario que tiene más de 120 años de existencia y los temas de la descentralización y la regionalización como aspectos centrales de su reforma.

En la Constitución del 98 la participación en un elemento importante pues se reconoce la presencia de múltiples actores -indígenas, mujeres, jóvenes, niños, discapacitados, consumidores, etc.-, diversas formas de participación -consulta, fiscalización, revocatoria, planificación, etc.- en múltiples ámbitos y temáticas - salud, educación, medio ambiente, políticas de la mujer, infancia, etc.-

### **Cuadro No. 1** **Legislación sobre participación**

LEY	FECHA	CONTENIDO
Constitución Política	1978	No hay reconocimiento a la participación directa como derecho. Se restringe al voto y la participación política a través de partidos.
Régimen Municipal	27.01.66	Establece el Cabildo ampliado como único espacio de intervención directa, forma donde se expresan los notables del lugar.
Ley de Distrito Metropolitano de Quito	12, 1993	Tiene un enfoque de participación en la priorización de la demanda, consulta en la planificación y gestión local.
Ley de Descentralización	1997	Plantea como principio del Estado pero la restringe a las y participación formas de participación tradicional vía Juntas Parroquiales (ahora electas), Federaciones y Comités Barriales con funciones de reclamo, priorización y consulta de obras.
Constitución Política	1998	Descentralización y participación son características substanciales y finalidades del Estado. Reconoce ciudadanía universal (desde que se nace). Participación: reconoce diversidad de actores sociales, distintos ámbitos (salud, educación, medio ambiente, uso de recursos, consumidores), distintas formas (reivindicación, propuesta, planificación, cogestión, fiscalización, revocatoria de mandato) e instancias de concertación políticas nacionales (género, infancia, pueblos indios y negros). Establece las comarcas indígenas con variadas formas de participación.

## La descentralización

Pese a que el Congreso aprobó la Ley de Descentralización y Participación Social y que en la Constitución de 1998 se establece la descentralización como objetivo del Estado, los procesos de descentralización no se han producido aún a nivel general en el país.

En cambio, en los cantones y Municipios innovativos que se analizan en este libro se han dado pasos concretos más allá de lo que establecen las leyes, demostrando que lo que importa son los procesos sociales e institucionales más allá de su consagración en la legislación. No se trata tampoco de esperar que venga la descentralización por la vía legal sino de hacerla en la práctica, pues según palabras de Auki Tituaña, Alcalde de Cotacachi, “hay que prepararse para la descentralización y exigirla, reconociendo y valorando en primer lugar nuestras propias iniciativas”<sup>3</sup>

Y es que las experiencias participativas no suelen sostenerse si no hay junto con ellas procesos de descentralización sobre la base del fortalecimiento del poder local: comunitario, parroquial y cantonal.

De allí que Alcaldes, líderes de organizaciones de segundo grado y movimientos ciudadanos locales sean partidarios de la descentralización (Cfr., *Ibíd*) no solo como traspaso de recursos sino también como fortalecimiento del rol del gobierno local y de la descentralización al interior de los cantones traspasando funciones a las instancias de participación, a las organizaciones sociales o incluso a las Juntas Parroquiales. En ese sentido la descentralización no es vista como un hecho, sino como un proceso de creación de capacidades y maduración de los propios actores.

En buena parte de las experiencias, se han asumido una serie de funciones y atribuciones que superan la concepción del Municipio como ente proveedor de servicios para convertirse en una entidad con liderazgo e iniciativa en el conjunto del desarrollo local. Por ello, no se trata de Municipalizar todo sino de aprovechar la capacidad de convocatoria y gestión del Municipio para jugar un rol de concertador de actores, de facilitador de procesos educativos, de promotor de iniciativas de desarrollo, sin dejar de ser ejecutor de acciones en donde tenga capacidades.

## El fortalecimiento institucional

En ese mismo sentido es importante el fortalecimiento institucional como base de la participación. Varios programas del Estado y a nivel internacional han estado dirigidos hacia este objetivo y los líderes de los procesos innovativos saben que con Municipios burocráticos e ineficientes no se va a ninguna parte. Estos programas implican la capacitación y racionalización de los recursos humanos, el mejoramiento de los sistemas de gestión, la creación de unidades, departamentos o empresas públicas mixtas que demuestran capacidad técnica y financiera.

El mejoramiento de la capacidad de gestión involucra también a los actores de la sociedad civil. Se trata de que las organizaciones de segundo grado a nivel rural o urbano, las redes o foros, los gremios y empresarios medianos y pequeños vayan dotándose de unidades técnicas operativas, sistemas de capacitación, alianzas con ONGs y equipos que les permita mejorar su trabajo y ganen eficiencia en la gestión de proyectos. El ejemplo de Guamote con un Comité de Desarrollo Local, formado por las organizaciones de segundo grado y el Municipio, como instancia ejecutora del plan de desarrollo es demostrativo<sup>4</sup>

Una gestión con impacto implica sostenibilidad, es decir el seguimiento de recursos y su mantención en el tiempo. La óptica no es autofinanciar el 100%, pues esto es casi imposible de lograrlo en cantones pequeños y pobres como el caso de Saquisilí donde se depende en un 95% de los recursos transferidos por el estado nacional. Tampoco se debe mantener una visión paternalista pues ello convierte al Municipio en ente pasivo sin capacidad de autogobierno, siempre dependiente de los recursos al centro.

Una gestión sostenible de acuerdo a los Alcaldes de Municipios innovativos deben combinar varios criterios apuntando a un desarrollo nacional equitativo. Deben establecerse criterios claros de distribución de los recursos del Estado; deben generarse aportes de la comunidad, cobro de impuestos y tasas, mejoramiento de la eficiencia de las empresas públicas, generación de iniciativas económicas populares, desarrollar procesos de cogestión institucional con agencias de cooperación y acceso en algunos casos a créditos del Banco del Estado.

Hay experiencias sobre ello: en Cuenca el lema es la contribución de todos, en Cotacachi se ha planteado mejorar los catastros y los

ingresos propios, el establecimiento de subsidios cruzados de manera que los que más tienen paguen más y los que menos tienen paguen menos (cobrando a empresas de flores, hoteles 5 estrellas, etc.); en Guamate se difunde una idea de que todo tiene su costo, estrategias que ligan la obra pública con el convencimiento de que los ciudadanos deben pagar (caso Manta), mingas con el aporte de mano de obra mientras el municipio aporta con maquinaria y materiales, (sistema de co-gestión para la construcción del canal de agua en Saquisilí o las obras emergentes de los barrios de Quito)<sup>5</sup>.

## EXPERIENCIAS DE PARTICIPACION

Si la participación es una relación de poder mediante la cual sectores subordinados acceden a las decisiones y los recursos en procesos sistemáticos de ejercicio democrático mediante formas de democracia directa, a través de los cuales esos sectores se afirman en su identidad y autonomía, es importante dar cuenta en esta segunda parte de las experiencias participativas particularmente de planificación, concertación, fiscalización, construcción de actoría social y afirmación de identidades.

### La planificación participativa del desarrollo local

El primer elemento central de la participación es que los actores locales establezcan una meta clara en su proceso social. Tanto a nivel de organizaciones de segundo grado como con Municipios se ha producido una verdadera ebullición de los procesos de planificación local como instrumento central de construcción de una visión de futuro y un proyecto de desarrollo local. Esto se ha producido en no menos de 30 municipios y en múltiples parroquias y organizaciones de segundo grado<sup>6</sup> donde se han realizado:

- Diagnósticos Participativos de las realidades cantonales, parroquiales comunitarias y vecinales donde la gente se involucra en el conocimiento de su realidad y la priorización de los problemas.
- Planes de Desarrollo locales, en los cuales la comunidad intervie-

ne en el señalamiento de alternativas y medios para obtenerlas a corto y largo plazo

- Los presupuestos participativos, procedimiento con el cual, representaciones de la comunidad distribuyen los presupuestos municipales, conforme a las necesidades prioritarias de la población.

En general se utiliza el plan de desarrollo como una estrategia que permite la incorporación de una diversidad de actores de la sociedad civil antes no tomados en cuenta en la planificación municipal: mujeres, jóvenes, niños, población rural y urbana, empresarios, comerciantes, sindicatos, artesanos han participado en asambleas y talleres de planificación local. Se da por tanto una democratización del proceso de planificación, de su formulación y gestión así como la apertura de espacios de negociación entre esos actores y las instituciones públicas, conformándose instancias de concertación social.

Los planes permiten fortalecer el liderazgo de municipio y la sociedad civil organizada en el desarrollo local, abarcando ámbitos de desarrollo productivo, ambiental, cultural y político. El proceso implica atender los temas de acceso a agua, vías y demás recursos por parte de la población (Canal de riego Pedro Moncayo, canales de agua y carretera en Guamote), el ámbito de conservación de la naturaleza (Ordenanzas de Cotacachi, Guamote o Tena como cantones ecológicos, acciones dirigidas a impedir la explotación minera en Intag o asumir niveles de gestión ambiental y conservación de suelos en Pedro Moncayo), promover la producción que respete el medio ambiente, (caso café orgánico, turismo o artesanía en Cotacachi), construir sistemas locales de salud (Tena, Cuenca), adecuar los contenidos de la educación a la realidad cantonal (Bolívar) y otros.

Los planes implican una apuesta sobre la vocación del cantón en términos de desarrollo; se trata de tener un norte claro, una visión del futuro a donde se apunta, generar propuestas con soporte técnico y potenciar los recursos de la zona y las capacidades de la gente encontrando nichos de especialización y de utilización de sus “ventajas comparativas”. El caso del turismo en Baños, la artesanía en Cotacachi, la producción agrícola en Bolívar, el comercio en Saquisilí son ejes articuladores y organizadores de los esfuerzos del gobierno local, las organizaciones y la sociedad civil.

Varias preguntas quedan planteadas sobre la planificación participativa: una primera es ¿Hasta dónde estos procesos logran revertir las relaciones clientelares y crear niveles de participación ciudadana en la población? Esta pregunta está relacionada con los niveles de apropiación de parte de los actores sociales, de los propios funcionarios municipales y de los grupos políticos, de la planificación como un instrumento adecuado en la gestión local y no simplemente como un recurso técnico que dormirá el sueño de los justos una vez pasada la efervecencia del proceso participativo. Una segunda tiene que ver con la eficacia de estos procesos, es decir en cuanto se concreta en obras y servicios visibles para la población, demostración de que el camino de la planificación es confiable para responder a las expectativas de la comunidad.

## **La construcción del poder local**

Otro elemento fundamental de la participación tiene que ver con la construcción de formas de poder de los sectores populares, con instancias de ejercicio de la democracia directa de la población, donde se produce una especie de retorno de la facultad de gobierno al actor primario de la democracia: la ciudadanía.

Los canales que han surgido en los últimos años son muy variados: la constitución de Asambleas Ciudadanas en la coyuntura de Febrero del 97 (Cfr., Ortiz, Santiago, 1997b) ya fue una muestra de una tendencia actuante en los espacios locales en el sentido de modificar la estructura de poder establecida en el marco de un estado centralista hoy en descomposición. Otras formas se han producido en el marco de contextos y agendas específicas locales tales como los Parlamentos, Asambleas Populares o Juntas Cívicas, unas como expresión de las luchas cívicas que tienen gran espontaneidad y convocatoria, otras que son construidos como resultado de procesos sistemáticos de participación de las organizaciones sociales e indígenas o que son producto de alianzas y fenómenos políticos particulares que modifican los gobiernos locales<sup>7</sup>.

En Guamote o Cotacachi, donde existe un proceso previo de desplazamiento del poder mestizo en términos del control de la tierra, organización social, etc. el mandato de los parlamentos y Asambleas tie-

ne fuerza obligatoria e imperativa y el gobierno local ejecuta las decisiones tomadas.

Hay diferentes grados de poder y de toma de decisiones de esas instancias que se expresan en atribuciones de planificación, propuesta, fiscalización, consulta, revocatoria de mandato y que asumen formas tan diversas como las propias Asambleas, los Foros, las mesas de concertación, etc.

Lo interesante es que una serie de actores antes marginados del escenario local entran a tener voz y voto en las decisiones locales. Así las comunas, asociaciones o organizaciones de segundo grado campesinas e indígenas, los gremios artesanales, comerciantes o de trabajadores, las organizaciones de mujeres, de jóvenes y niños, los grupos negros o indígenas entran a intervenir activamente en la vida local.

Por otra parte se produce un proceso de descentralización del poder al interior de las localidades de manera que las organizaciones sociales tienen un rol reconocido por el gobierno municipal. Varios analistas han puesto énfasis en el papel de las federaciones y uniones de segundo grado<sup>8</sup> y también se debate el caso de las parroquias como base de la organización descentralizada del Estado a nivel micro.

## **Concertación**

Los actores de la participación están generando importantes procesos de concertación social y política que buscan superar la fragmentación, intolerancia y clientelismo propios de la cultura política tradicional del Ecuador. Así el Municipio comienza a tener un papel activo y abierto promoviendo procesos de participación y concertación de actores ciudadanos en torno a objetivos comunes, a través de comisiones mixtas sociedad civil-sector público.

Tal es el caso de la educación (Bolívar), salud (Comités de Salud en Cuenca, Cotacachi y Saquisilí), o incluso la generación del desarrollo (ejemplo ACUDIR en Cuenca o CREDES en Santo Domingo, con presencia de gremios, dependencias del estado central, cámaras, organizaciones sociales o universidad).

Así las redes y alianzas se convierten en factores que coadyuvan a la racionalización de la gestión local, evitando la superposición de funciones, sumando recursos y canalizando nuevos. La concertación

redunda en mayor coordinación institucional, apuntando a superar la tradicional segmentación de las instituciones públicas. Por otra parte los procesos democratizan la información sobre los problemas y ubican alternativas en una negociación que tiende a transparentar la gestión pública y evitar las relaciones que dan lugar a la corrupción y al clientelismo.

### Los foros ciudadanos<sup>9</sup>

En varias localidades se ha impulsado los foros ciudadanos como una estrategia de aglutinación de los actores locales para generar políticas públicas. Se trata de una estrategia que afecta e influye en la opinión pública, permite la elaboración de agendas temáticas, facilita intercambios y diálogos así como formulación de propuestas. Se han dado experiencias en Santo Domingo en la Costa, Otavalo en la Sierra y en Sucumbíos en el Oriente.

Los foros influyen no en un barrio o una zona sino en el conjunto de una localidad o cantón. Los Foros no parten de la iniciativa de una autoridad sino de actores de la sociedad civil, aunque las autoridades deben estar presentes a fin de rendir cuentas o contribuir con propuestas.

Los foros ofrecen varias posibilidades:

- El intercambio de información y de experiencias.
- Debatir posiciones sobre diferentes temas
- Analizar posibles acciones conjuntas entre varios actores (concertación) Formular propuestas
- Evaluar y fiscalizar acciones públicas.

Han existido dos formas de foros :

a) *Foros permanentes sobre un tema determinado*: el Foro para la recuperación del Lago San Pablo, en los cuales se selecciona un tema específico, alrededor del cual se aglutinan actores interesados, y al cual se le dan diferentes niveles de continuidad. Del Foro se desprenden varias acciones como paneles, mesas redondas, resoluciones, cabildos, programas de desarrollo, etc.

b) *Foros coyunturales sobre temas específicos como los realizados en*

la ACJ en Santo Domingo de los Colorados. En este caso, uno o varios actores toman la iniciativa de enfrentar un tema, convocan a varios expositores, así como a un público diverso. Estos foros, promueven la concertación de los actores locales y se convierten en escuelas de práctica ciudadana.

Con el Foro se impulsan varias iniciativas de participación. Señalamos algunas:

*a) Capacitación en liderazgo cívico*

La capacitación para el liderazgo incluye temas de la realidad local y nacional, temas de democracia, gestión y participación local.

*b) Fiscalización*

Se ha realizado acciones de vigilancia a casos de corrupción y en algunos casos de revocatoria de mandato. También se forman equipos de profesionales que realicen una acción cívica popular para fiscalizar obras ejecutadas por los gobiernos y emitir informes para conocimiento de la población.

*c) Promoción de consultas populares*

Se han realizado consultas pequeñas o encuestas sobre temas que interesan a la población del cantón para influir en las decisiones del gobierno local. Ha sido importante el apoyo de estudiantes, maestros y medios de comunicación como en el caso de Cuenca ante el gobierno de Bucaram.

*d) Elaboración de propuestas o proyectos de ley*

Al calor de los foros, asambleas y debates, pueden surgir propuestas de gestión o proyectos legales que se entreguen al municipio para que se conviertan en ordenanzas o acciones de gobierno.

*e) Construir redes y alianzas*

Muchos de los problemas urbanos afectan a varios actores, por lo cual ha sido interesante la presencia de redes con capacidad para concertar acciones comunes. Es el caso de las coordinadoras de organizaciones populares, de mujeres o jóvenes, que permitan unificar esfuerzos, aprender conjuntamente y tener mayor influencia en los problemas de la ciudad.

*f) Acciones de Movilización Popular*

Han habido experiencias muy importantes de movilización popular dirigidas a acumular fuerzas locales en luchas contra de la discriminación o la corrupción en el plano local y que utilizan múltiples recursos simbólicos y de acción como en las acciones indígenas contra las

actitudes racistas de autoridades municipales en Otavalo o las marchas y concentraciones de la ciudadanía y los barrios en Santo Domingo contra el populismo expresado en la pasada administración Municipal de esa ciudad.

## **Rendición de cuentas y fiscalización**

Hay una atención de parte de las autoridades de los Municipios innovativos en establecer espacios para la rendición de cuentas de su gestión. De hecho esa información a la ciudadanía se está produciendo en las instancias como los parlamentos o las comisiones de concertación, pero también mediante reuniones periódicas como los Martes con el Alcalde de Cuenca o las Asambleas Cantonales en Cotacachi o Bolívar. A su vez la presupuestación o la planificación participativa, la cogestión o la priorización de obras, potencian la actitud vigilante de los actores ciudadanos y permiten a las comunidades asumir formas de evaluación de las autoridades.

Esas acciones y prácticas modifican la tradicional vinculación con las autoridades donde quienes gobiernan sin prestar cuentas de su labor ante quienes los eligió. Estos avances sin embargo son parciales dado que no es fácil cambiar la cultura política de los ecuatorianos marcada por las relaciones clintelares que obstaculizan el avance a relaciones democráticas y transparentes en donde se evidencie la relación de mandato del elector y la rendición de cuentas del gobernante.

## **Actores locales**

Estamos claros que la participación se construye a partir de procesos sociales pero requiere de esfuerzos sistemáticos que permitan formar actores sociales conscientes de sus derechos y responsabilidades. Esto es lo que se evidencia en las experiencias innovativas donde existe en mayor o menor medida la conciencia de parte de las autoridades de que se requiere actores sociales sólidos para respaldar en el largo plazo gestiones municipales democráticas.

En las rurales, los procesos locales se retroalimentan de los avances nacionales del movimiento indio y a su vez la base comunal o de

las organizaciones de segundo grado fortalecen el proceso nacional. El acceso al Municipio del movimiento indígena le ha permitido dar un salto de calidad en lo local al abordar la problemática con un lente integral.

Este salto de calidad no se realiza sin conflictos pues hay que reconocer que el carácter particular de la lucha reivindicativa produce tensiones entre las organizaciones sociales y la administración Municipal que debe mirar intereses generales. De allí que se vuelve un conflicto el gobernar para todos, o hacer un “municipio de todos”, lo cual incluye no solamente a la base organizada sino a múltiples grupos sociales. La tensión se puede convertir en ruptura entre organización social y el gobierno Municipal<sup>10</sup> o puede convertirse en una tensión positiva que alimente tanto el proceso reivindicativo de las organizaciones como el proceso más amplio de los gobiernos municipales<sup>11</sup>.

El caso de las experiencias urbanas es diferente. Aquí los actores tienen o una presencia de mucha combatividad y espontaneidad como en el caso de las luchas cívicas, lo cual lleva a que se disuelvan los procesos de coordinación una vez conseguida la meta por la cual se movilizaron. También la presencia de relaciones clientelares debilitan a las organizaciones urbanas.

Por otra parte no todos participan. Hay una serie de actores en la ciudad como los propios sindicatos, la iglesia, algunas ONGs, que no asumen los temas locales como parte de su misión, la población desorganizada a menudo no interviene de manera activa en los procesos participativos.

## **Identidad local**

La participación redundante en la afirmación de la identidad de los actores locales y por tanto vale preguntarse en Ecuador (Cfr., Carusso, Arlés, 1995), ¿hasta qué punto estos procesos están permitiendo mejorar la imagen de la sociedad local de sí misma, elevar la autoestima y reconocimiento del otro, tener memoria de su proceso histórico, fortalecer el sentido de pertenencia y ampliar el proceso de construcción colectiva de saberes y conocimientos?

Es interesante recoger algunas señales que nos dan los procesos concretos algunos de ellos resultado del movimiento indio que surgió

con fuerza en el 90 y que lograron legitimarse a nivel nacional con un discurso indígena que reclamaba la plurinacionalidad así como el reconocimiento de su cultura. Este proceso nacional se expresa hoy en lo local, tal es el caso de Cotacachi, Guamote o Saquisilí.

Desde el gobierno, los nuevos Alcaldes Indígenas han continuado con el discurso étnico dirigido a afirmar el sentido de pertenencia y los rasgos de identidad local dando importancia a los temas culturales como son las fiestas religiosas, indígenas y populares (Cotacachi), la utilización de símbolos étnicos (Guamote). Otros ejemplo de fortalecimiento de la identidad local los encontramos en Bolívar con el debate de contenidos educativos y en el sur de Quito, a través de las campañas y acciones desarrolladas para mejorar la autoestima de los pobladores.

Es importante también tomar en cuenta el reconocimiento de la diversidad cultural: mestiza, india y negra, en una actitud tolerante y democrática desde el propio Municipio de Cotacachi. En el caso de Guamote en cambio se pone énfasis en la presencia indígena, pues ésta constituye la mayoría de la población y está presente en el Municipio como en el parlamento conformado por los representantes de las comunidades indígenas. Otra faceta interesante es la promoción de los cantones hacia el exterior e interior de manera que la ciudadanía asuma la vocación del estilo de desarrollo que asume la colectividad como se expresa en la revalorización de la imagen de Baños como lugar turístico, o de Tena como cantón ecológico.

## COMENTARIOS FINALES

Sería demasiado apresurado hacer una evaluación de las experiencias de participación. Queda claro que la captación de los Municipios por actores locales interesados en la participación ha sumado a la fuerza y organización que traían los movimientos sociales, una entidad con prestigio y sobre todo con capacidad de gestión como son dichos gobiernos locales. Se trata de procesos aún iniciales, que tienen en el mejor de los casos 6 años y que muchos de ellos están abriendo camino sin tener herramientas metodológicas probadas. Se han visto interesantes fortalezas en estos procesos tales como la convergencia de múltiples actores, el nuevo rol de los Municipios en el desarrollo o la faci-

litación de procesos sociales, el impacto que aparentemente van logrando, la amplitud de criterios para tratar temas como modernización y descentralización, etc. Sin embargo vale la pena señalar también algunas limitaciones o desafíos que deben ser enfrentados o clarificados en el proceso.

- En medio de la crisis general del estado centralizado, estas experiencias locales, generalmente cantonales, no tiene aún el desarrollo, la capacidad de gestión y las propuestas para enfrentar niveles estructurales de transformación del Estado a escala provincial o regional. Este es el caso del tema de las autonomías o estados federativos.
- Este vacío se da también cuando se relaciona los procesos participativos hoy existentes con la propuesta indígena de las nacionalidades y las comarcas indígenas que son parte del discurso nacional y que permanecen distantes para actores que lo que tienen una visión y un acumulado más micro y local.
- También se nota la necesidad de replantear el rol de las organizaciones de segundo grado, que revelan ciertas limitaciones a la hora de tratar con Municipios que forzosamente deben lograr liderazgo con sectores más amplios de la sociedad local.
- Otro vacío se nota entre lo micro y lo cantonal, debido a que la organización de base del Estado, es decir las Parroquias no tienen una función clara aparte de la tramitación de obras. Algunos actores plantean, tal como la Federación de Barrios de Nor-Occidente de Quito, transformar las parroquias en “gobiernos comunitarios” o el Municipio de Cuenca que apunta al fortalecimiento de las juntas parroquiales como instancias de planificación estratégica local, coejecución de obras y contraloría ciudadana.
- Los agentes de la participación se plantean el desarrollo local con un enfoque integral, es decir aspiran a vincular las dimensiones económicas, ecológicas, culturales, sociales y políticas. Sin embargo una limitación que se encuentra es que hay una distancia entre el discurso de la participación y las estrategias que permita hacer sostenibles en términos económicos y materiales los procesos de desarrollo<sup>12</sup>, particularmente en cuanto se enfrentan crisis como la que hoy atraviesa el país.
- Esta segmentación de los discursos particulares está vinculada a otra distancia: la de lo local con lo nacional. Es decir no hay es-

trategias claras de vinculación de lo micro y lo macro de manera que las prácticas de participación local tienden a encasillarse y no logran expresarse en políticas de mayor envergadura que las permita proyectarse en lo regional y nacional. Los movimientos sociales y las fuerzas políticas con presencia nacional, no tienen en su agenda el tema local de manera que las experiencias pueden ser frágiles a la hora de enfrentar conflictos o políticas nacionales.

- La presencia de las ONGs en lo local es aún débil, en pocas experiencias y con aún relativamente limitado capital metodológico y técnico. La mayoría solo atiende de manera especializada a ciertos aspectos del desarrollo sin entender la integralidad de los procesos. Esto repercute en la falta de soporte técnico a muchas experiencias que desaparecen por esa falta de soporte.
- No hay un reconocimiento de la necesidad de teoría cayendo a veces en un activismo que a la postre resulta inadecuado para el trabajo de desarrollo. Esto tanto para una reflexión sobre lo que significa lo local, cuanto para estudiar la realidad de lo local en Ecuador y su vinculación con lo nacional, lo étnico, lo regional cuanto para sistematizar experiencias y prácticas que den cuenta de los procesos vivos de participación y democracia local.
- Otro elemento vital tiene que ver con la construcción, aún rudimentaria, de una pedagogía de lo local, es decir una pedagogía orientada hacia la formación de los actores para una intervención democrática y propositiva en la gestión local. Esto tiene que ver con la educación ciudadana, con una democratización de la comunicación, con un esfuerzo sistemático dirigido a transparentar la información, potenciar las capacidades y saberes de los ciudadanos para conocer la realidad, potenciar los valores de respeto y tolerancia y construir espacios de diálogo, habilitar a los actores para procesar sus intereses, hacer propuestas y tener herramientas para la gestión local<sup>13</sup>.

## Notas:

- 1 Nos referimos a las que constan en este libro tales como la de Guamote, Cotacachi, Chordeleg, Saquisilí, Santo Domingo y otras que han sido objeto de se-

- minarios de intercambio de experiencias como Tena, Baños, Zamora, Bolívar, Quito Sur, etc.
- 2 Lo local no puede ser mirado como el lugar donde nos replegamos ante la crisis de los paradigmas, sino el lugar desde donde construimos proyectos nacionales y globales que deben tener sustento en lo local. Tampoco podemos pensar lo local como una cueva cerrada sino como una encrucijada o una frontera abierta a lo global (Rosa María Alfaro, Revista Piragua, Ceaal, Santiago de Chile, 1997)
  - 3 Ver Movimiento indígena: proyecto político, descentralización y poderes locales, Taller en Baños, Marzo 1999.
  - 4 Ver en este libro el artículo de Víctor Hugo Torres “Guamote: El proceso indígena de gobierno municipal participativo”.
  - 5 Quedan pendientes varias preguntas que solo podrán responderse con un estudio más detenido: ¿Hasta donde hay un verdadero cambio de prioridades en el destino de los recursos hacia los actores sociales participantes? ¿Hasta que punto los actores locales logran el control de la economía local que es la base para la construcción de un real poder local? ¿Las administraciones han logrado un mayor nivel de eficiencia en el uso de los recursos? ¿Qué impacto se ha obtenido con las acciones realizadas?
  - 6 Me refiero a planes de desarrollo municipal promovidos por AME, ONGs, PDM y agencias de cooperación. CONCOPE está impulsando actualmente planes a nivel provincial. Prodepine impulsa planes con OSGs. En el caso de ACJ se ha impulsado planes urbanos y vecinales.
  - 7 Parlamento en Guamote, Asambleas en Cotacachi, Bolívar, Pedro Moncayo, Saquisilí.
  - 8 Ver citas y menciones sobre el tema en los artículos de este libro.
  - 9 Criterios extraídos del Modulo DEL BARRIO A LA CIUDAD, de la Escuela Dirigencial de la ACJ formulado por Santiago Ortiz y Patricia Sarzosa
  - 10 Caso Guaranda
  - 11 Es importante el seguimiento de Cotacachi en este aspecto.
  - 12 Observación de José Luis Coraggio en el Seminario de la Red de Desarrollo Local en la Flacso 1998.
  - 13 No se ha hecho un estudio sobre los procesos educativos o de comunicación presentes en estas experiencias y los niveles de formación se hayan logrado.

## BIBLIOGRAFIA

- ASTUDILLO, Jaime,  
 1992 “El marco político-jurídico para la participación comunitaria: el caso ecuatoriano” en Desarrollo Local 11, IULA-CEL-CADEL-RHUDO-AID, Quito.

- BURGWAL, Gerrit, Sáenz, Alvaro,  
1997 “¿Planificación Comunitaria Versus Clientelismo Político?”  
El caso de Quito, SNV, abril, México.
- CARUSSO, Arlés,  
1996 La descentralización en Montevideo, sistematización de la  
experiencia de gestión local del Municipio del FA, mecano-  
grafiado, borrador.
- CARUSSO, Arlés,  
1995 Propuesta de Sistematización del CEAAL, mecanografiado,  
borrador.
- JELLIN, Elizabeth,  
s/f Hacia una Cultura de la participación y la ciudadanía: desa-  
fíos para un mundo mas equitativo, Buenos Aires, fotocopia-  
do.
- MEMORIAS DEL TALLER.  
1999 “Movimiento indígena: Proyecto político, descentralización  
y poderes locales, Quito, Rimana.
- ORTIZ, Santiago,  
1997 “La Participación en la nueva Ley de Descentralización”, Sig-  
nos 17, ACJ, Noviembre, Quito.
- ORTIZ, Santiago,  
1997 “Asambleas Ciudadanas” Iconos 3, Flacso 97 , Quito.
- ORTIZ, Santiago,  
1998 *La Participación ciudadana, propuestas para la reforma del Es-  
tado*, ACJ, Quito
- ORTIZ, Santiago,  
1998 *Del Barrio a la Ciudad, Curso de Gerencia y Participación pa-  
ra líderes urbanos*, ACJ, Quito.
- PACHANO, Simón,  
1996 “Democracia sin sociedad”, ILDIS, Quito.
- RODRIGUEZ, Alfredo,  
1994 “La Descentralización en América Latina”, documento pre-  
sentado en la Conferencia Electrónica: Descentralización e  
Integración de Políticas para el Desarrollo Sostenible, octu-  
bre, Chile.
- VELASQUEZ, Fabio, y otros,  
1994 *Municipalidades y descentralización: presente y futuro*, Pro-  
grama de Gestión Urbana, Universidad del Pacífico, noviem-  
bre, Perú.
- VELASQUEZ, Fabio, González, Esperanza,  
1992 “Gestión de Servicios Públicos y Participación en Colombia”

- en Desarrollo Local 11, IULA-CELCADEL-RHUDO-AID,  
Quito
- SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES, SIISE, ex-Secreta-  
ria
- 1998      Técnica del 1998 Frente Social
- TILLMAN Ever,
- 1984      Identidad: la faz oculta de los movimientos sociales, fotocopia.



*PARTE II*  
**SEIS CASOS DE EXPERIENCIAS  
SISTEMATIZADAS**





# GUAMOTE: EL PROCESO INDIGENA DE GOBIERNO MUNICIPAL PARTICIPATIVO<sup>1</sup>

Víctor Hugo Torres D.

## INTRODUCCION

*“Nosotros ya hemos construido la democracia local, solo necesitamos que haya continuidad, pasarán muchas generaciones para que la gente mestiza pueda captar el poder político, pues de aquí en adelante, como decía un compañero, parece que recién se ha cantonizado Guamote”;* aclara Mariano Curicama, Alcalde del cantón del mismo nombre, refiriéndose a la experiencia local de participación indígena.

La explicación es pertinente, ya que Guamote es un cantón con 55 años de existencia que experimentó transformaciones sustanciales en las dinámicas sociales, en el ordenamiento territorial y en el gobierno local. Se pueden distinguir cuatro etapas de la vida cantonal: la primera desde su creación en 1944<sup>2</sup>, hasta la primera Reforma Agraria de 1964, cuando era un cantón de haciendas y administración territorial de corte feudal<sup>3</sup>.

La segunda desde 1965 hasta 1978 en el período de reformismo estatal y luchas agrarias, marcado por el reordenamiento campesino del territorio y el cambio del control social en las parroquias rurales. La tercera desde fines de los setenta hasta comienzos de los noventa, signada por el desarrollismo estatal de la política DRI, que creó condiciones de intervención pública en el territorio seccional y el fortalecimiento de las OSGs. Y la cuarta desde comienzos de los noventa hasta la fecha, en la que se construye el gobierno local participativo.

El trasfondo de este proceso histórico es la acción de las Organizaciones de Segundo Grado (OSGs) y los agentes de desarrollo, hacia la modernización y la democratización del cantón. Proceso que en la última etapa asume un nuevo carácter, ya que las relaciones entre el go-

bierno municipal, los dirigentes indígenas y la sociedad civil están cambiando en una perspectiva de larga duración, recreando escenarios de un nuevo poder local con características de representación directa y discurso propio, que tiene profundas repercusiones en el movimiento indígena ecuatoriano.

El hecho es que los Quichuas de Guamote conjuntamente con sus autoridades seccionales, están impulsando un proceso de democratización de las estructuras del poder local que por su carácter participativo, descentralizado y concertado constituye una experiencia referencial para el desarrollo local y la innovación municipal en el país.

Sin descuidar la ejecución de obras físicas, por el contrario ampliando su alcance, en Guamote el Municipio y las OSGs buscan alternativas al clientelismo edilicio “inaugurando” nuevas formas de asociación ciudadana, basadas en la práctica cotidiana de los derechos colectivos para satisfacer sus necesidades básicas. Estas alternativas son eventos de mayor trascendencia que cualquier “inauguración de las obras de relumbrón”, típicas del municipalismo ecuatoriano<sup>4</sup>

Los resultados en la vida cívica cantonal son visibles: la formación de un espacio de consulta y decisión pública, denominado “*Parlamento Indígena y Popular de Guamote*”; la existencia de un grupo técnico que goza del consenso como es el “*Comité de Desarrollo Local*”; la apertura del Concejo Municipal a las demandas de la sociedad civil; y la integración de las OSGs, comunidades y ONGs en las experiencias participativas testimonian que en el cantón se está gestando algo más que una vinculación episódica.

Se trata de un proceso de ciudadanía étnica complejo con sus propias limitaciones y dificultades, en el que sobresalen las oportunidades para el desarrollo local entrelazadas con las potencialidades políticas.

Numerosas son las inquietudes que surgen en torno a esta experiencia cívica municipal, por lo que hemos recogido sólo algunas de ellas. ¿Porqué la concertación local se da precisamente en uno de los cantones más pobres del país<sup>5</sup>, donde se afirma que mucho se invirtió y poco se logró? ¿Cómo se pudo implementar una modalidad de gestión local participativa, antes de que se promulgue la Ley Especial de Descentralización y Participación Ciudadana? ¿Cuál es el papel de un municipio innovador en el desarrollo local? ¿La intervención activa de

las organizaciones indígenas es un antídoto eficaz contra el clientelismo y el caciquismo local.

Haciendo una reseña del proceso participativo en Guamote, trataremos de responder en algo estas inquietudes. No obstante, cabe adelantar que, teóricamente, consideramos a lo que acontece en Guamote como una forma de renovación del gobierno municipal basada en alianzas entre organizaciones indígenas e instituciones de apoyo, para la construcción y transformación de la identidad cantonal compartiendo fines de desarrollo local que confieren sentido público a la acción colectiva<sup>6</sup>.

Dado el carácter innovador de lo que allí ocurre y el poco tiempo transcurrido, no podemos aventurar conclusiones, ni formular recetas participativas. En las siguientes páginas proponemos una exploración analítica, que plantea debates y líneas de sistematización acerca de los actores locales y su potencial de cambio.

## **LUCHAS AGRARIAS Y CAMBIOS EN EL PODER LOCAL: UN PASADO NECESARIO**

Para contextualizar los cambios municipales en Guamote, hay que considerar previamente tres factores claves: la lucha agraria, los desequilibrios demográficos y el rol de las organizaciones campesinas; aspectos que si bien merecen profundidad y ampliación, ahora sólo los esbozamos en sus contornos generales.

La participación indígena en la creación del poder local étnico que progresivamente se está configurando en Guamote, es el resultado de un largo y complejo proceso histórico de luchas campesinas y transformaciones agrarias en dirección a lo que Guerrero (1994, pp. 197-252), refiriéndose al escenario agrario denominó como la “desintegración de una formación local y privada de administración étnica”, y el surgimiento de nuevas formas de mediación que conectan a los indígenas con el Estado y la política pública.

La historia cantonal marcada por los conflictos agrarios, desembocó en alianzas locales que permitieron a las organizaciones Quichuas crear espacios cívicos intermedios a manera de instituciones ciudadanas étnicas, que integran a la población indígena en las decisiones y gestión cantonal de las políticas públicas.

Este importante papel de las organizaciones campesinas e indígenas en el establecimiento de nuevas formas de mediación, ya fue advertido tempranamente por Casagrande y Piper (1969), cuando analizaron la desestructuración de la “triada del dominio gamonal” en la parroquia San Juan de Chimborazo. Los autores mostraron que el hacendado, el cura y el teniente político fueron progresivamente sustituidos como referentes universales de dominación, por una reagrupación poblacional en las parroquias rurales promovida por las nuevas organizaciones campesinas y los agentes de desarrollo; tendencia que se regó en Guamote al calor de las luchas campesinas.

La base material de la transformación agraria del control social, fue expuesta agudamente por Carrasco (1993, pp. 29-65), quien analizando el avance de la propiedad campesina y la disolución del dominio terrateniente, destacó el papel protagónico de las organizaciones campesinas en la democratización del poder local en Chimborazo.

El autor recurriendo al estudio de Gangotena (1980, p. 53-4), confirmó que en Guamote a mediados de los años cincuenta la tierra estaba completamente vetada a los campesinos: en 1954 nueve latifundios cubrían el 61% de la superficie total del cantón, y 43 haciendas con tamaños que iban entre 48 a 1.500 has. cubrían el 33% de la superficie cantonal.

Las leyes de Reforma Agraria expedidas en 1964 y 1974, no fueron suficientemente fuertes como para modificar la tenencia del suelo en el cantón, sólo afectaron las haciendas de la Asistencia Pública y no las grandes propiedades particulares; por lo que en Guamote, en los albores de la modernización petrolera, continuaba la concentración de la propiedad. En 1974 las cinco haciendas más grandes, cada una con superficies superiores a las 8.000 has., todavía no estaban afectadas (Carrasco, p. 32).

Entre 1975-79 la presión acumulada por las luchas campesinas y la decidida acción estatal, asestaron un duro golpe al monopolio territorial, especialmente en el cantón Guamote donde radicaba el mayor núcleo de conflictividad agraria. El resultado fue que en 1980 la mitad de la superficie agraria del cantón pasó a manos campesinas: “prácticamente todos los predios medianos y grandes cedieron ante la persistencia del asedio campesino”, afirmó Gangotena (1980, p. 22-3).

El cercamiento indígena continuó durante los años 1980-90 bajo distintas modalidades, aunque prevaleció una tendencia moderna de

organización en asociaciones y cooperativas agrícolas, para acceder a la tierra que todavía no estaba afectada. Por medio de compras directas e invasiones que también acababan siendo otras formas de compra, se llegó en 1990 a transferir un total de 90.000 has. a los campesinos guamoteños.

El proceso agrario en las parroquias Guamote-matriz y Palmira concluyó en 1993, con un programa de crédito del tercer sector<sup>7</sup> que permitió a los campesinos adquirir otras 5.000 has. En la actualidad la mayoría de la tierra del cantón, esto es cerca del 80% es de propiedad indígena, distribuida el 41% en propiedad individual, el 43% en propiedad comunal y el 5.7% bajo la modalidad de arrimazgo (Faidherbe, et. al., 1995, p. 25), aunque todavía prevalecen zonas de hacienda<sup>8</sup>.

En más de treinta años de luchas agrarias y reformismo estatal en el cantón se revirtió el monopolio territorial, minándose definitivamente las bases del modelo privado de administración étnica, pues la paulatina desaparición de la hacienda como soporte del control de la población indígena, abrió espacio para que las organizaciones campesinas construyan una identidad indígena enraizada en las parroquias rurales<sup>9</sup>.

La desintegración de la administración étnica privada no significó la apertura exclusiva del poder local para las organizaciones indígenas, sino además la conformación de una nueva forma de control segregacionista y excluyente de otros también relegados sectores sociales como los pueblerinos mestizos, los propietarios de cantinas y chicherías, comerciantes usureros (arranchadores), maestros rurales, transportistas y exempleados de las haciendas.

Los mestizos agrupados en remozadas organizaciones de control local como las juntas parroquiales, las ligas deportivas, las asociaciones barriales, las escuelas rurales y en las instituciones de servicio público, controlaron en la vida cotidiana los circuitos del mercado regional, la educación y cultura guamoteña<sup>10</sup>; incluso en el plano político personificaron las autoridades civiles y asumieron la representación local en el sistema de partidos. Los mestizos se erigieron en los actores y símbolos de un poder urbano sobre el mundo rural, en disputa con las organizaciones indígenas.

Las consecuentes tensiones inter-étnicas entre organizaciones indígenas rurales y mestizas urbanas, marcaron la vida cantonal desde fines de los años sesenta hasta entrados los años noventa. Pero la fuerza

identitaria de las OSGs y su creciente capacidad de mediación pública, debilitó a los mestizos que paulatinamente perdieron espacios en la vida local. Actualmente con menor intensidad y a escala individual, persisten conflictos menores pese a los cambios locales.

En el aspecto territorial Guamote pasó de ser en 1964 el cantón de la sierra con mayor concentración de la propiedad de la tierra, a ser en 1993 el cantón de la provincia con mayor superficie agraria adjudicada, en el que predomina la propiedad campesina<sup>11</sup>. El cambio en la tenencia del suelo es la base de la experiencia democrática de gestión local, que desde comienzos de los años noventa los Quichuas están erigiendo en el cantón.

### **Territorio y desequilibrios demográficos**

Analizando los datos censales de 1974, 1982 y 1990, Carrasco (pp. 44-51) detectó que el crecimiento de las organizaciones quichuas coincidió con una dinámica demográfica de despoblamiento mestizo de las cabeceras parroquiales. Dinámica que estaba relacionada con el enfrentamiento de las organizaciones indígenas y los grupos pueblerinos que ya estaban debilitados económica y políticamente, pero que en términos demográficos también habían iniciado un descenso migrando a las ciudades.

Si bien la principal tendencia provincial es la urbanización de la población, particularmente la concentración en la capital provincial, en las parroquias rurales se dio una tendencia inversa: crece la proporción de población rural y su organicidad, a la vez que disminuye la población de las cabeceras. En Guamote al igual que en otros lugares de población Quichua, la crisis del control privado étnico también estuvo relacionada con los desequilibrios demográficos.

Durante el período intercensal 1974-90, en el centro poblado de Guamote disminuyó la población: porcentualmente pasó de 10.8 a 6.4, al mismo tiempo aumentó proporcionalmente la población rural de 86.1 a 91.7 en todo el cantón. Tendencia que tuvo más fuerza en la parroquia de Palmira, mientras la cabecera parroquial de Cebadas experimentaba un leve crecimiento poblacional. Aunque no de manera homogénea, hay correlación entre las parroquias de mayor afectación de tierras y la disminución de la población de las cabeceras parroquiales.

En el cantón es clara la “relativa ruralización”<sup>12</sup> en detrimento de los centros poblados, pues la disminución de la población en las cabeceras parroquiales forma parte del proceso agrario de las organizaciones campesinas que han adquirido un notable control del territorio<sup>13</sup>.

No obstante que en las tres parroquias se registran significativas migraciones temporales, hay una firme tendencia de permanencia de la población en las zonas Quichuas, las cuales demográficamente representan más del 90% (Faidherbe. et. al., 1995, p. 9) de la población cantonal, por lo que Guamote es, sin lugar a dudas, lo que Knapp (1987, pp. 14-15) caracterizó como “área de predominio indígena”.

La alteración estructural de los poderes locales tiene implicaciones espaciales y territoriales, pues cambiando los actores del poder y minimizándose los sujetos de la dominación, se modifican los escenarios locales. No sólo hay desplazamientos de los ejes cotidianos de la vida lugareña desde las cabeceras hacia el entorno rural, sino que se replantean nuevos vínculos entre los ámbitos rural y urbano, según la capacidad de las organizaciones para tender sus propios circuitos económicos y formas de acceso a los recursos, conectando lugares anteriormente apartados.

Aunque todavía brumosamente empiezan a tejerse nuevos vínculos económicos, políticos y sociales entre la cabecera cantonal y el entorno rural. Indicativo de estos cambios es el dinamismo de la feria de Guamote, que rápidamente se está constituyendo en el principal sitio de comercialización directa de la producción campesina de la región, en desmedro de las formas de expolición y usura otrora tradicionales entre los comerciantes pueblerinos.

Guamote es un caso peculiar de ocupación campesina del centro poblado, anteriormente mestizo, en el que se da una suerte de “indianización de la cabecera cantonal” con profundas repercusiones económicas, políticas y culturales para la población de la zona. La ocupación del centro poblado es más que una conquista Quichua del espacio urbano: es la toma del gobierno municipal y la resignificación de las formas andinas del poder local.

## LAS FEDERACIONES INDIGENAS COMO CAPITAL SOCIAL

En un estudio anterior (Bebbington, et. al., 1992) señalamos la existencia en Guamote, como en otros cantones de la provincia, de un modelo organizacional indígena flexible. Argumentamos que las OSGs Quichuas han desarrollado una significativa capacidad para absorber recursos estatales, privados y del tercer sector y distribuirlos entre sus miembros de base, al igual que habilidades para tejer relaciones con agentes externos; cualidades que amplían su capacidad de negociación y gestión. Lideradas por estamentos de dirigentes indígenas, quienes actúan a través de grupos de promotores, las OSGs durante estos años se convirtieron paulatinamente en los actores protagónicos del desarrollo local.

Con un índice de organizaciones/población de 0.0033, Guamote es el cantón con mayor densidad organizativa de la provincia, que optó por una forma moderna de asociación, pues la mayoría de las organizaciones surgieron entre los años 1965-91, y sólo el 9.6% se formó antes de 1964. Este dato es importante porque ilustra que la dinámica de organización indígena esta ligada al proceso de redistribución de la tierra, al acceso a nuevos recursos y servicios públicos con la intervención estatal, e influenciada por los agentes externos que intervinieron en el cantón durante los últimos 35 años<sup>14</sup>; proceso que ha sido caracterizado por algunos autores como de “formación inducida de capital social” (Bebbington and Perreault, 1998).

En Guamote destacan dos grandes tendencias de surgimiento de OSGs, ambas influenciadas por los agentes externos. Una es la formación de federaciones representativas de comunidades de base, con membresía dispersa en una parroquia o concentrada en determinada zona de la parroquia, que tienden a adquirir liderazgo político en el pueblo indígena; es el caso de la OJAG, COCIP, UOCIG y COICE. Otra es la formación de federaciones territoriales que agrupan comunidades usuarias del agua, en torno a proyectos de riego (canales) en las microcuencas del cantón, que en cambio tienden hacia el pragmatismo en la gestión comunitaria de riego; es el caso de las organizaciones de Tejar, Sara Chupa, Jatum Pamba, COCISA, Tipines y CODIOIGPA.

Tanto las OSGs de representación como las territoriales varían en su protagonismo y capacidad de convocatoria, según la intensidad de intervención en las coyunturas políticas en las primeras o en los mo-

mentos claves del servicio en las segundas. Las OSGs de representación son más visibles en el escenario cantonal, pero asimismo sus debilidades de convocatoria son más evidentes; mientras las OSGs territoriales actuando en escenarios de menor escala, aparecen con una convocatoria más estable<sup>15</sup>.

No hay que olvidar que todas las federaciones se crearon agrupando a comunidades experimentadas en la negociación y lucha frente a la hacienda, en el acceso al agua y en la confrontación con los pueblerinos mestizos, por lo que las OSGs heredaron viejos conflictos intercomunitarios, muchos de larga duración, que les confieren cierta fragilidad inter-étnica. Al mismo tiempo, muestran que las comunidades de base tienen sus propias estrategias que se ejecutan independientemente de las OSGs; es el caso de las cuatro principales federaciones del cantón, que aunque no representan a todas las comunidades tienen cobertura en las tres parroquias y sobre las cuales, a continuación, nos referimos brevemente.

La OSGs más antigua es la Organización Jatun Aillu de Guamote (OJAG), creada en 1979 por iniciativa de la “Pastoral Indígena” de la Iglesia Católica. Creció influenciada por los ideales de justicia social de la Iglesia, se adiestró en la negociación entre el Estado y la Iglesia del primer programa de desarrollo rural, y después coejecutó el programa de crédito con el FEPP. La OJAG tiene 28 organizaciones afiliadas, implementa un programa de crédito en insumos, pequeñas obras de infraestructura comunitaria, lavanderías populares, un programa de catequesis, y con apoyo de CIDES un proyecto de capacitación a los presidentes de cabildos en resolución alternativa de conflictos.

La Unión de Organizaciones Indígenas de Guamote UCIG, formada en 1989 por influencia del programa “Desarrollo Rural Integral (DRI-Guamote)”, como un desprendimiento de la OJAG, tuvo desde sus inicios una orientación de corte estatal y una vocación administrativa en el acceso a los recursos naturales. Con un estilo más tecnicista, la UOCIG estableció vínculos con la ONG Fundagro, y con donantes de las organizaciones bilaterales de desarrollo. La UOCIG tiene 13 organizaciones afiliadas, implementa programas de empresas comunitarias como el procesamiento de cereales, un proyecto de crédito en especie y de comercialización de alimentos.

La Coordinadora de Organizaciones Indígenas de Cebadas (COICE), aunque de reciente legalización tiene más de 15 años de existen-

cia de hecho, pues se creó por influencia de la ONG CESA que implementó durante 17 años un programa de desarrollo rural en la parroquia Cebadas. La COICE con 16 organizaciones afiliadas, centra sus actividades en pequeños proyectos productivos, el fomento agropecuario, mantiene el subcentro de salud y un programa de queseras comunitarias.

La Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Palmira (COCIP), creada a fines de los años 80 por influencia de los promotores provinciales de educación bilingüe, está conformada por 21 comunidades, y dirige sus acciones con apoyo de SEV-CEPID hacia la reforestación y el manejo de recursos naturales; y esta influenciada por Visión Mundial y el grupo indígena evangélico Amauta. Cabe además mencionar a la Corporación de Desarrollo Integral de Organizaciones Indígenas de Guamote y Palmira (CODIOIGPA), que es una federación de reciente formación creada en torno al proyecto de riego Osogohe, apoyada para su legalización por la Misión Salesiana.

Lo cierto es que en el cantón Guamote existen 12 OSGs, una de las cuales es la organización de mujeres, 46 organizaciones comunitarias no jurídicas, 76 organizaciones jurídicas, 8 asociaciones y 9 cooperativas rurales; de estas 114 son comunidades indígenas distribuidas 62 en la parroquia Guamote-matriz, 21 en Cebadas y 31 en Palmira. Las federaciones del cantón tienen filiación con 4 organizaciones de tercer grado o de nivel provincial, que a su vez conforman las organizaciones nacionales del movimiento indígena ecuatoriano.

Las relaciones en este tejido social son muy dinámicas, sobresaliendo las federaciones por su habilidad para crear vínculos entre las comunidades, y con los agentes externos, que aumentan la capacidad de desempeño de los indígenas a través de los proyectos que tienen con el Estado, las ONGs, el mercado y los demás actores de la sociedad civil<sup>16</sup>. Las redes establecidas, cada una con un particular énfasis de acuerdo con la influencia de los actores externos, recrean cotidianamente vínculos horizontales entre las federaciones, por los cuales coordinan actividades de desarrollo y amplían el acceso a recursos.

La combinación de estos procesos de formación de organizaciones y creación de redes, esta relacionada con el cambio de las relaciones sociales y los procesos de desarrollo, pero también influenciada por cómo y quién usa los recursos naturales (Bebbington and Perreault, 1998, p.12).

Y es que en Guamote el protagonismo de las OSGs se complejiza con el acceso a nuevos recursos y el establecimiento de inéditas alianzas, que tienden a independizarlas de los actores que inicialmente las formaron. Paulatinamente las OSGs desplazan el eje de sus preocupaciones organizativas, sustituyendo el rol de pasivos “beneficiarios del desarrollo” por el de dinámicos proponentes de programas y proyectos de clara orientación étnica, aunque todavía sin mayor soporte técnico<sup>17</sup>. Los líderes Quichuas están demandando y asumiendo funciones directivas, gerenciales y técnicas influenciados por una nueva generación de jóvenes indígenas que han adquirido destrezas y conocimientos en los programas de educación indígena bilingüe.

Se trata de una instrumentalización de las federaciones, en dirección al desarrollo de las capacidades locales y a la búsqueda de sostenibilidad en el manejo de sus propios recursos, que testimonia lo que Bebbinton y Perreault (1998, p.12) han señalado como una modalidad de formación de capital humano, que de manera persistente se viene configurando en Guamote.

## INICIATIVA MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL

El municipio de Guamote, hasta comienzos de los años noventa, estuvo relativamente aislado de los cambios en el poder local que las organizaciones indígenas venían protagonizando en el nivel parroquial. Era una más de las tantas municipalidades serranas feudalizadas por partidos de centro y de derecha, cerradas a toda forma de alianza y de representación política indígena e inmune a sus distintas formas de acoso (Sanchez Parga, 1990, p. 65).

En el peor estilo del caciquismo pueblerino, los líderes indígenas en Guamote eran utilizados por los partidos políticos como “*escalera para acceder al municipio, pero nunca para participar*”, quedando relegados en las listas como concejales suplentes sin oportunidad de actuar. Es el caso del actual Alcalde, quien fue concejal alterno en dos ocasiones anteriores.

La cerrazón municipal empezó a cambiar en el marco de la revitalización étnica que tuvo hitos históricos en los acontecimientos de 1990<sup>18</sup>, cuando las organizaciones indígenas emprendieron una campaña nacional de cuestionamiento del “Estado unitario criollo” y su in-

capacidad de abarcar la plurinacionalidad (Ramón, 1993, p. 253). El Estado era interpelado en sus formas de centralismo y representación por las organizaciones del movimiento indígena.

En 1992 con el respaldo de 80 comunidades campesinas, la UOCIG candidatizó a su dirigente principal y ganó las elecciones para la Presidencia del Concejo Municipal de Guamote, quien, posteriormente en las elecciones de 1996 con respaldo de la OJAG, fue reelecto en calidad de Alcalde del cantón. En las mismas elecciones las cuatro federaciones lograron representación mayoritaria en el Concejo Municipal, y la OJAG asumió la Vicealcaldía<sup>19</sup>.

Este hecho alteró radicalmente el escenario público local, impactando profundamente en las políticas y prácticas del desarrollo cantonal<sup>20</sup>. El gobierno municipal constituido y respaldado por las OSGs innovó su propia visión sobre la calidad de vida indígena y la misión institucional, asumiendo un activo rol en los proyectos e iniciativas de adelanto comunitario en su jurisdicción.

El giro más evidente fue el cambio en su orientación pública: en poco tiempo pasó de ser un tradicional municipio centrado en la dotación de servicios urbanos, a constituirse en un municipio innovador con misión de desarrollo local, impulsando el progreso de las comunidades rurales sin descuidar a los centros poblados.

El comienzo de la administración seccional Quichua fue duro y difícil, ya que las nuevas autoridades indígenas recibieron una institución obsoleta, financieramente quebrada. Tuvieron que asumir un aparato municipal integrado en su totalidad por funcionarios mestizos, “*quienes no aceptaban que un indio sea su jefe*”, testimonia Mariano Curicama. No obstante, la calidad del liderazgo y su vocación en el interés colectivo, fue superior a los prejuicios, pues los funcionarios paulatinamente aceptaron la presencia de las nuevas autoridades indígenas<sup>21</sup>.

Ahora no sólo que las oficinas de los concejales, otrora inexpugnables lugares para los campesinos, se transformaron en los sitios de encuentro de los líderes, las federaciones y la población, sino que desde las dependencias de la administración indígena empezaron a gestarse nuevas relaciones entre el gobierno municipal y la sociedad civil.

En el cabildo se replanteó el esquema de tributación municipal, congelándose el catastro de tierras, se reordenaron las direcciones y comisiones de obras públicas, adquisiciones, cultura; y aunque todavía no se completa la reestructuración administrativa y financiera, el Muni-

pio de Guamote a logrado grandes avances en una gestión transparente, de cara a las comunidades.

## Un municipio de puertas abiertas

*En Guamote, afirma el Alcalde, las oficinas, equipos, instalaciones, vehículos y en general todos los recursos municipales están a disposición de las comunidades, pero no de manera paternalista, sino como contraparte de las iniciativas comunitarias. La administración municipal está empeñada en realizar una gestión local realista y eficiente, impulsando obras físicas con una visión de servicio a las comunidades, pero que cubre los costos operativos<sup>22</sup>.*

*Nada es gratis en Guamote, todo tiene su costo, dicen las autoridades. Lo cierto es que, poco a poco, las organizaciones y la población van asumiendo que los cambios en el cantón exigen superar el asistencialismo y sustituirle por la “asociación para el desarrollo”, que se basa en la valoración de las fortalezas y recursos locales.*

En este sentido, por ejemplo, el Municipio recupera la minga bajo dos modalidades: una con las comunidades para la ejecución de obras dentro del cantón, y otra con los municipios vecinos que le otorga sentido al mecanismo de “Mancomunidad de Obras”, pues mensualmente unen equipos y maquinaria para realizar acciones conjuntas en un mismo cantón.

La mayoría de obras municipales se hacen por administración directa y los resultados están a la vista. El municipio dotó a la cabecera cantonal de agua potable, obras de saneamiento ambiental, construyó y equipó los dos mercados. En riego comunitario avanza el canal de riego “Jatun Tangua” de 42 Km. de extensión y un costo de cinco mil millones de sucres, al que anualmente contribuye con cien millones de sucres; concluyó el sistema de agua de San Vicente de Tipin; en convenio con FASBASE, esta haciendo pequeños abastos de agua en las principales vertientes, y varios sistemas de agua potable en las cabeceras parroquiales. En equipamiento comunitario edificó 18 centros de acopio, 90 casas comunales, 70 puestos de salud, arregló patios y aulas escolares en más de 30 comunidades.

En vialidad construyó 37 Km. de carreteras. Con apoyo del Ministerio de Obras Públicas mejoró 300 Km. de caminos vecinales, por

lo que el 99% de las comunidades tiene acceso por vías carrozables. La obra de mayor envergadura es la carretera Guamote-Macas, que conecta la sierra central con la amazonía, cuya construcción quedó paralizada durante 50 años hasta que la administración indígena reinició las obras; ahora la nueva vía esta concluyendo su tramo final.

En suma, dada la magnitud de obras físicas el municipio de Guamote tiene actualmente un presupuesto anual que supera el millón de dólares, de los cuales el 85% esta destinado para inversión social y productiva, y el 15% para gasto corriente.

## **EL Parlamento Indígena y Popular de Guamote**

Tanto o más importante que las obras físicas, es la manera como estas se realizan. En Guamote las “reglas del juego” están cambiando, tejiéndose nuevos nexos políticos, económicos y de representación que profundizan las relaciones entre el gobierno local y la sociedad civil indígena. Por medio de un franco y enérgico procedimiento participativo abierto a toda la población del cantón, el Municipio promueve distintos niveles de intervención pública de las comunidades, federaciones, organizaciones rurales y ONGs en las decisiones sobre el destino de los recursos y la orientación estratégica del desarrollo local.

El *Parlamento Indígena y Popular* es un espacio de nivel cantonal integrado por los presidentes de las 114 comunidades indígenas, que se constituyó en agosto/97 por medio de una Asamblea General de los Presidentes de los Cabildos. Asentado en ancestrales tradiciones comunitarias, se erige en calidad de organismo superior responsable de la definición de políticas y la ejecución de acciones prioritarias del desarrollo local (Parlamento Indígena de Guamote, 1998, p.7).

Funciona como una suerte de asamblea ciudadana étnica con autoridad para elaborar mandatos de acción pública (cfr. Reglamento Interno, pp. 29-33), con capacidad de “rendición de cuentas” de los distintos agentes de desarrollo. Ganando diariamente legitimidad, el Parlamento reconoce y regula el estatus de las OSGs estableciendo sus ámbitos de competencia; norma las reglas de intervención y asociación de las ONGs que trabajan en el cantón, fijando los procedimientos para dirimir conflictos entre las organizaciones y los agentes externos (cfr. Reglamento, pp. 17-25).

Reconocido como el potencial poder local étnico aliado al gobierno municipal<sup>23</sup>, a mediados de 1997 el Alcalde inició en su interior la experiencia “presupuesto participativo”, que es el análisis y distribución pública de las partidas presupuestales anuales que dispone la municipalidad, de acuerdo a las demandas de la población indígena.

No se trata de una retórica distribución pública de fondos, ni de un remate de obras, sino de una acción estratégica de movilización de recursos de largo aliento, que se conecta con una segunda acción iniciada en el diseño del Plan de Desarrollo Cantonal<sup>24</sup>, que se propone un horizonte temporal de transformación en 20 años.

El *Parlamento* estableció cuatro grandes áreas de intervención. El manejo sustentable de los recursos naturales, con la recuperación agroecológica del cantón y el riego comunitario; el fortalecimiento de los circuitos económicos indígenas, a través de empresas comunitarias de transformación de los productos agropecuarios y la eliminación de la intermediación comercial; la salud potenciando los servicios públicos existentes y la medicina tradicional indígena; y el mejoramiento de la calidad educativa en los tres niveles, para fomentar su propio capital humano y renovar el liderazgo indígena de cara al nuevo milenio (*Parlamento*, 1998, pp. 10-14).

## **El Comité de Desarrollo Local**

Es la instancia técnica de soporte a las acciones del *Parlamento* y de las intervenciones municipales, fue creado en septiembre/97 con jurisdicción cantonal. Integrado por las 12 OSGs, los técnicos locales y presidido por el Alcalde, el *Comité* tiene a su cargo la coordinación e implementación de los proyectos productivos, agroecológicos, de capacitación y culturales, con el respectivo seguimiento–evaluación participativo del desarrollo local.

El *Comité* se organizó con un esquema horizontal y descentralizado de cooperación técnica, que promueve la integración de las 12 OSGs en las diferentes iniciativas locales. Combinando criterios de equidad, territorialidad, afinidad y representación ha logrado integrar y comprometer a las federaciones en una sencilla modalidad de gestión técnica (cfr. Acta de constitución del Comité de Desarrollo Local, 1997).

Operativamente funciona a través de subproyectos, los cuales son apoyados por comités asesores que están integrados por representantes de las OSGs, de las comunidades directamente involucradas con las acciones y presididos por una federación. Los técnicos del *Comité* implementan las actividades en cada subproyecto, de acuerdo al plan de trabajo establecido conjuntamente con las federaciones y la población.

En el poco tiempo transcurrido, el *Comité* tiene seis subproyectos en marcha. El de “Forestación” presidido por la COCIP, que definió las áreas prioritarias de reforestación del cantón, apoya al vivero de especies nativas con capacidad anual de un millón de plántulas. Estableció planes anuales de capacitación, siembra y manejo de forestería comunitaria, iniciando las acciones en la parroquia de Palmira.

El subproyecto “Psicultura” presidido por la COICE, tiene dos fases: la primera es la construcción de una psifactoría en la zona de Atillo, con capacidad para 12 mil kilos anuales de carne de trucha, que será comercializada en puntos estratégicos del cantón y la provincia; y una segunda de capacitación y replica en las comunidades indígenas.

El subproyecto “Centro de Capacitación” presidido por el municipio, tiene a cargo la reconstrucción y equipamiento de la vieja hacienda de Totorillas, con capacidad de hospedaje para 40 personas, que servirá de centro de capacitación cantonal. El subproyecto “Procesamiento de Cereales” presidido por la UOCIG, busca ampliar y rentabilizar una empresa comunitaria de molino, secado y embalaje de granos.

El subproyecto “Abono Orgánico” presidido por la OJAG, procesa los desechos sólidos orgánicos de las ferias de Guamote, a través de lombricultura en terrenos aledaños a Totorillas, produciendo abono orgánico para la reforestación. El subproyecto “Revitalización Cultural” presidido por el municipio, inició un inventario del patrimonio artístico y cultural del cantón, y formó un grupo musical de promoción sociocultural para recuperar el carnaval indígena.

## **Implicaciones de las experiencias colaborativas**

Municipio participativo, *Parlamento* y *Comité* son el resultado del proceso colaborativo impulsado por iniciativa de las autoridades municipales, con el respaldo de las organizaciones indígenas y el apoyo de las ONGs durante los últimos seis años. Ambos están destinados a crear

espacios públicos para la concertación de intereses colectivos, para la negociación de recursos, y para la implementación de acciones técnicas de manera que las organizaciones indígenas puedan asumir el desarrollo local.

Estas formas de participación ciudadana étnica liderada por las autoridades locales, inauguran una nueva etapa en el protagonismo de las OSGs: una vez eliminada la hacienda y sustituida la administración étnica privada en las parroquias rurales por las organizaciones indígenas, la tendencia es consolidar alianzas estratégicas para recrear el poder local a escala cantonal, con carácter público estatal.

No es solo el discurso político del movimiento indígena nacional, o la “calibración de la táctica india” como diría Ramón (1993, pp. 255-263), son también la maduración del proceso de democratización de los poderes locales, que en la secuencia comuna-parroquia-cantón viene gestándose desde hace tres décadas en la sierra central.

Diríamos incluso que en la experiencia de Guamote convergen tres tendencias o racionalidades: una es el “discurso indio del poder local”, que moviliza a las organizaciones tras un proyecto político compartido; dos es el capital social acumulado en la región actuando en la búsqueda cotidiana de cambios a escala, para mejorar la calidad de vida de la población indígena; y tres una oleada mayor de innovación de los gobiernos locales en zonas indígenas y mestizas, que amplía las funciones del municipio desde los servicios al desarrollo local.

La convergencia del discurso político, el capital social y la innovación del gobierno local en nuevas políticas públicas municipales, tiene la potencialidad de transformar la base material de la vida campesina y crear una cultura política colaborativa que de soporte a la comunidad cívica. En esta dirección apuntan los principales esfuerzos de creación del *Parlamento y el Comité*. No obstante que son experiencias innovadoras con poco tiempo de existencia, se advierten las primeras implicaciones locales, dos de las cuales queremos rápidamente destacar.

La primera es en relación con el modelo organizativo vigente, ya que si bien el *Parlamento y el Comité* precisan de las OSGs para profundizar la experiencia participativa, ponen en el centro del debate su papel. Las alianzas necesarias para asumir las políticas públicas frente a la magnitud de los problemas locales, no son fáciles de constituir, pues enfrentan cotidianas fricciones entre las federaciones, viejos conflictos

comunitarios, disputas de liderazgo, ideologías verticales de organización y clientelismos edilicios.

En Guamate es imprescindible el reconocimiento autocrítico por parte del liderazgo indígena, de que las doce OSGs no pueden seguir siendo organizaciones centralizadas, en competencia por recursos e influenciadas por los agentes externos, sino que necesitan modernizarse, esto es sustituir el autoritarismo por la colaboración y recrear formas de organización de tipo horizontal. La democratización del poder local a escala cantonal, requiere que las OSGs pasen de la rivalidad a la concertación, potenciando el capital social acumulado y aprendiendo a tejer alianzas de larga duración.

La segunda implicación se relaciona con el rol de las ONGs y los agentes externos. Tanto el Municipio como el *Parlamento*, el *Comité* y cada una de las federaciones, reciben apoyo e influencia de las ONGs en ámbitos limitados de acción<sup>25</sup>. El cambio en la cultura colaborativa no es solo para las OSGs, sino también para las ONGs que requieren orientar sus acciones hacia el fortalecimiento de las capacidades locales.

No se trata de que las ONGs llenen vacíos, en el sentido convencional de entidades neutras que prestan asistencia técnica a sujetos colectivos moldeados en el formato de los proyectos; se trata de acompañar profesionalmente el proceso de democratización del poder local, interviniendo en el proyecto político como aliados estratégicos con intereses compartidos.

Si el verticalismo a nombre del poder local caracteriza a las OSGs, el individualismo a nombre de la autonomía lo hace a las ONGs. Las ONGs también deben aprender a construir las alianzas estratégicas, puesto que se ubican como estructuras mediadoras en la formulación y aplicación de las políticas públicas municipales, por lo que conjuntamente con el municipio y las OSGs se convierten en el marco institucional en que la población indígena experimenta la ciudadanía como una acción descentralizada, pero formalizada en las estructuras del gobierno municipal.

## **“ALGO SE HA CAMINADO, PERO FALTA MUCHO POR RECORRER”**

Esta es una opinión compartida por todos los protagonistas de la experiencia participativa. La certeza de que las iniciativas están bien enrrumbadas es general, pero también de que hay muchos obstáculos a vencer.

En Guamote se esta superando la tradición estatista que identifica al municipio como el último eslabón del aparato estatal, el “más cercano a la sociedad”, con la apropiación societal del espacio municipal construyendo diariamente una comunidad cívica para el ejercicio de la ciudadanía y la democracia local. Allí, las autoridades municipales reconocen el derecho político de la población de constituirse en gobierno local; el Alcalde lo ratifica cuando afirma que *“se entiende que municipio no es el edificio, no son las oficinas, es el cantón, somos todos los habitantes organizados”*.

Los protagonistas de esta experiencia tienen conciencia de que el paso del antiguo control étnico, a un escenario de democracia participativa cantonal, implica nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía que deben ser asumidas por las comunidades indígenas. Hay conciencia entre autoridades, líderes y técnicos de que la iniciativa es municipal, que tiene acogida en las OSGs, pero que necesita enraizarse profundamente en toda la población.

De ahí que el principal reto es la institucionalización de los cambios en el gobierno municipal: democratizar los escenarios del desarrollo local y de las nuevas formas de liderazgo que requiere el proyecto étnico de construcción del poder local.

Guamote ha logrado resultados significativos en esta dirección, creando bases materiales, políticas y de gestión participativa para asumir su propia descentralización; proceso que en el marco de los nuevos cambios constitucionales, adquirirá mayor proyección. La actual administración municipal concluirá en el año dos mil, pero el proyecto indígena de gobierno local se propone continuar hasta bien entrado el siglo veintiuno.

**Notas:**

- 1 Este artículo es parte de la “sistematización de experiencias” de las organizaciones de base, que realiza COMUNIDEC a través de su Programa de Desarrollo Local.
- 2 Hasta bien entrado el siglo veinte, el territorio de lo que ahora es el cantón Guamote estaba administrativamente adscrito al cantón Colta, que fue erigido en 1884. Sesenta años más tarde se creó el “Cantón Guamote” con las tres parroquias rurales Guamote-Matriz, Palmira y Cebadas. El nuevo cantón sufrió el desprendimiento de la vieja parroquia de Columbe, pues sus habitantes por plebiscito decidieron mantenerse en la jurisdicción del cantón Colta (Yanez, 1992, p. 102).
- 3 El cantón Guamote se creó sobre la superficie de las 52 haciendas existentes en la época, por lo que su jurisdicción municipal coincidía con los “linderos” de las grandes propiedades territoriales, atrapando en su interior a los pequeños pueblos mestizos y a las comunidades indígenas. Las primeras administraciones seccionales formaron parte del esquema de poder basado en el control privado del territorio y de los recursos locales.
- 4 La mayoría de municipios del país, salvo notorias excepciones, forman parte de los circuitos del clientelismo político de lealtades a cambio de recursos, funcionando como engranajes locales del gobierno central o de los legisladores provinciales, por lo que se manipulan sus presupuestos, acciones y orientaciones por afinidades y reciprocidades cacicales. El clientelismo municipal no es solo en sentido vertical de las autoridades locales con las gubernamentales, sino también en sentido horizontal entre autoridades seccionales con densas redes de comerciantes y contratistas privados, que abastecen y ajecutan las obras públicas sin ninguna transparencia, ni rendición de cuentas. Las autoridades locales forman parte de una “cultura del oportunismo y la ostentación personal”, en la que es común que los alcaldes y concejales compitan por proyectar una imagen visible por los “metros de adoquinado” o los parques encementados, y no por la calidad de los servicios locales.
- 5 Con una población de 33.600 habitantes, el cantón Guamote localizado en dirección sudeste al centro de la provincia de Chimborazo se asienta sobre suelos del tipo bosque montano bajo, con altitudes que varían entre 2.900 a 3.445 m.s.n.m., sometidos a un agudo proceso de erosión hídrica-heólica debido a la presión del suelo, pues sólo el 10% de la superficie es apta para la agricultura, el 50% son páramos y pajonales, el 30% laderas de aptitud forestal, y el 7% restante son arenales y cangahua. Con una precipitación media anual de 418 mm y 580 mm, tiene déficit de riego, pues éste cubre el 13% de la actual área de aprovechamiento agropecuario (COMUNIDEC, 1998, pp. 1-3). Las parroquias del cantón han sido caracterizadas como las más deprimidas de la provincia, ya que la incidencia de la pobreza en Guamote-matriz alcanza el 88.9%, en Cebadas 96% y en Palmira 95.6%. En las dos últimas parroquias los niveles de pobreza son extremos pues se ubican en el último decil, mientras la parro-

- quia de Guamote. Matriz esta en el penúltimo decil de pobreza (Larrea, et. al., 1996, pp. 48-49).
- 6 Hay un importante debate sobre el reciente descubrimiento de la importancia de las organizaciones sociales no lucrativas, como agentes promotores de la responsabilidad civil, de la formación de capital social y de promover la capacidad de autogobierno estableciendo alianzas con los gobiernos municipales; esta es la base de una nueva comunidad cívica intermedia, necesaria para las políticas públicas y el ejercicio de la ciudadanía. Sobre el tema sugerimos ver el libro de Charles Reilly (1994, pp. 1-30), especialmente el capítulo primero.
  - 7 Se trata del “Fondo Rotativo para Acceso a la Tierra”, del Programa de Tierras implementado por la ONG Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio FEPP, quien por medio del mecanismo de conversión de deuda constituyó un fondo de crédito en convenio con el Banco Central del Ecuador y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.
  - 8 En la zona nororiente de la parroquia de Cebadas todavía existen seis familias mestizas de ancestro terrateniente, que tienen haciendas sobre una extensión que, en conjunto, sobrepasa las 22.000 has, que representan la cuarta parte de la superficie del cantón y más de la mitad de la parroquia. Por cierto, se trata de las mejores tierras del cantón.
  - 9 La identidad indígena en Guamote es muy compleja e incluye varios niveles. No es sólo la identificación política de las organizaciones y los líderes con las propuestas de la plurinacionalidad y la autonomía étnica; sino principalmente una identidad territorial de las comunidades enraizada en las antiguas haciendas, que fue adquiriendo forma con los conflictos agrarios. Son profundas referencias espaciales de pertenencia a lugares determinados, que se van resignificando con los nuevos sentidos de la acción colectiva. La identidad territorial atraviesa horizontalmente a las parroquias, los sectores, las comunidades, los líderes y los individuos, y esta en la base de las organizaciones determinando su capacidad de convocatoria. La gente guamoteña se reconoce primero como “comunidades de un sector”, y luego como perteneciente a una parroquia. Esta primera identidad inter-comunitaria esta asociada con los sectores: Galtes, Tipines, Tejares, etc., que corresponden a las antiguas haciendas, por lo que incluso las OSG son la agregación de dos o tres sectores. El tema de la identidad territorial es clave para el gobierno municipal y el diseño de políticas públicas, debido a que ninguna OSG representa completamente a una parroquia, mientras la única institución que maneja una identidad espacial mayor, es justamente el Municipio.
  - 10 Un ejemplo de las tensiones culturales es el sincretismo en la festividad del “Carnaval de Guamote”, que de una parte es una fiesta mestiza con simbolismos rurales de origen hacendario continuada por los mestizos residentes en el cantón y fuera de él, y de otra parte es la recuperación de la festividad indígena con ancestrales ritualidades andinas protagonizada por las organizaciones y comunidades indígenas.
  - 11 El acceso a la tierra no fue homogéneo en todo el cantón: tuvo fuerza indígena e impactos redistributivos en las parroquias de Guamote-matriz y Palmira. En

Cebadas la reforma agraria afectó más de 8.000 has. de las haciendas de propiedad de la Asistencia Pública, que fueron entregadas a la “Asociación Agrícola de Cebadas” conformada por 36 familias de ex-trabajadores de las haciendas que, en cambio, tuvo efectos de diferenciación social, pues treinta años después los nuevos propietarios campesinos de la tierra devienen en una suerte de “élite parroquial” con propiedad individual de las buenas tierras, que tiene el monopolio del transporte público, el control del comercio lechero, ganadero, agrícola y de los principales circuitos económicos de la zona.

- 12 La “ruralización” en Chimborazo fue analizada por Carrasco a través del aspecto territorial, pero cabe aclarar que los cambios demográficos se deben también a otros factores igualmente decisivos como la existencia de servicios de salud pública, el acceso a nuevos recursos de riego, a tecnología agropecuaria que en conjunto afectan la salud reproductiva y disminuyen la tasa de mortalidad materno infantil en las áreas rurales, permitiendo el incremento de la población rural. La “ruralización” no es solo flujos y reflujos migratorios o desplazamientos del pueblo al entorno, sino también acceso a servicios y recursos.
- 13 Las tendencias entre urbanización y ruralización están asociadas con el tamaño de la propiedad del suelo, pues en Guamote mientras las parroquias de Cebadas-matriz y Palmira se caracterizan por una fuerte minifundización, una economía campesina orientada preferentemente al autoconsumo, bajos niveles productivos y altas tasas de migración; la parroquia de Cebadas, en cambio, tiene una importante proporción de medianas propiedades, prevalece una economía campesina ligada al mercado zonal y provincial, y hay tasas menores de migración.
- 14 Guamote es el cantón de la provincia de Chimborazo con relativa concentración de agentes externos, pues durante los últimos quince años vienen operando 12 ONG nacionales de apoyo al desarrollo, 8 agencias de cooperación multilateral y 10 programas estatales.
- 15 La convocatoria de las OSG a las organizaciones de base es un tema relativamente complejo, porque en Guamote al igual que en otros cantones de la provincia y la sierra ecuatoriana, en la convocatoria convergen múltiples factores de liderazgo, de acceso a recursos, disputas religiosas, influencias de agentes externos, relaciones clientelares, afinidades e identidades mayores que en conjunto determinan que haya muchas variantes en las convocatorias conforme hay OSG. De ahí que no sea claro afirmar que a cada OSG le corresponda una territorialidad determinada, o que represente siempre a un mismo grupo de comunidades. Suele ocurrir que las comunas tienen memberships simultáneas en dos o tres federaciones, al mismo tiempo es común que varias federaciones tengan representación superpuesta y convocatoria cruzada en un mismo lugar. Lo cierto es que la convocatoria de las OSG es un acontecimiento dinámico, variable, que plantea constantes exigencias de adecuación a las organizaciones.
- 16 Sobre este tema ver el trabajo de Bebbington y Perreault (1998), quienes luego de un sólido análisis del concepto “capital social”, muestran su utilidad analizando los casos de la OJAG y UOCIG en Guamote, así como el proceso de construir las redes en cada federación con sus vínculos horizontales.

- 17 La falta de técnicos indígenas es un hecho cierto, pero su demanda es una dinámica de tipo espiral que confunde el rol de las ONGs, volviéndose crítica cuando las alianzas OSG-ONG se basan en procesos participativos. Las OSG en su práctica de desarrollo aprenden destrezas y conocimientos mínimos que cubren sus requerimientos iniciales, reduciendo la dependencia de los agentes que las crearon; pero, con las nuevas alianzas para construir su propia comunidad cívica intermedia, generan otros requerimientos técnicos con nuevas demandas, cada vez más sofisticadas para sus aliados las ONG, quienes no siempre están en capacidad de responder oportunamente y con calidad. No se trata de que las ONGs suplen la carencia de técnicos indígenas, pues también requieren de estos para su propia acción, sino que enfrenten conjuntamente con las OSG el problema en su real dimensión: los técnicos indígenas son parte del capital humano necesario para el desarrollo local, pero su formación corresponde a sistemas permanentes de educación superior. Los eventos de capacitación son imprescindibles, pero no son la solución.
- 18 Nos referimos al levantamiento indio nacional de junio de ese año, a la presión de los Quichuas de Pastaza, y a los 103 conflictos de tierras no solucionados, que ponían en evidencia la necesidad del movimiento indio de crear sus propios interlocutores con el Estado y la sociedad mestiza para procesar sus demandas.
- 19 Hay que señalar que en Guamote, a diferencia de otros cantones indígenas, las OSG no fueron influenciadas directamente por los partidos políticos, ni politizadas en calidad de aliados partidarios, lo que permite algún grado de “pluralidad organizativa” en la representación del gobierno municipal. Los concejales indígenas candidatizados por las OSG se afiliaron a los diferentes partidos de la corriente de centro izquierda, para intervenir en las lides electorales, por lo que actualmente el concejo municipal está conformado por 4 concejales del Movimiento Plurinacional Pachacutik, 1 de la Izquierda Democrática, 1 de la Democracia Popular y 1 del Movimiento Popular Democrático.
- 20 En el cantón hasta las elecciones municipales de 1992 predominó un estilo asistencialista de desarrollo rural, tanto en la versión estatal (DRI) como en las versiones alternativas de las ONGs. En ambas, el municipio cumplía un rol pasivo, pues las intervenciones eran inducidas verticalmente con acciones aisladas y superpuestas; los recursos locales, en el mejor de los casos, eran reconocidos como contrapartes de los proyectos. Con el acceso de las organizaciones indígenas al gobierno municipal empezó a cambiar el estilo asistencialista de desarrollo, promoviendo primero la consulta a las organizaciones y luego la participación de las comunidades de base, para poner en primer lugar las expectativas de la población indígena, replantear el rol del municipio como facilitador de procesos técnicos y sociales, ampliar el acceso a los servicios básicos, y reorientar el papel de los agentes externos en calidad de aliados para el desarrollo local.
- 21 La renovación municipal en Guamote está relacionada también con las cualidades personales de sus autoridades. Hoy en día, una generación de jóvenes dirigentes indígenas que valoran la cultura Quichua, con experiencia en desarro-

- llo, vasto conocimiento de los problemas del cantón, lidera las transformaciones locales. El Alcalde de Guamote es una muestra de esta generación: líder nato, de autoformación personal, guiado por una clara imagen del futuro deseado para el cantón impulsa una gestión municipal ágil y eficaz, pues diariamente en jornadas de 15 y 18 horas con modestia y sencillez gobierna, administra, ejecuta obras y facilita las alianzas para la nueva comunidad cívica que los Quichuas están construyendo en el cantón.
- 22 No se trata de un convencional enfoque gerencial, sino el reconocimiento práctico del carácter social del gobierno local, y la necesidad de dotarle de una base productiva a la acción municipal. En la búsqueda de autogestión, el Alcalde respaldado por el Concejo esta empeñado en la creación de empresas mixtas (Municipio y OSG), que permitan a mediano plazo reducir la dependencia financiera del presupuesto estatal.
- 23 Aunque hay la voluntad entre los dirigentes de respetar al Parlamento, todavía no se esclarecen las competencias legales y operativas entre el Concejo Municipal elegido por votación popular y el Parlamento nombrado por representación directa. El Parlamento no es un cabildo ampliado, ni una asamblea cantonal de consulta, pretende constituirse en una entidad mayor de representación y decisión con jurisdicción sobre el municipio, las OSG y ONGs.
- 24 La planificación local es otro aspecto que se está innovando en Guamote. Ya no es el clásico plan municipal formulado por técnicos municipalistas, sino que el Parlamento con apoyo de las organizaciones e instituciones locales formula el Plan de Desarrollo Cantonal, el municipio hace sus planes operativos anuales de acuerdo a las metas del Plan, y los proyectos de las OSG y ONGs también deben articularse a los programas y objetivos del Plan.
- 25 El Parlamento tiene apoyo de las ONGs ecuatorianas Instituto de Estudios Ecuatorianos y Terra Nova para acompañar técnicamente el proceso y la facilitación de eventos, y del Fondo Indígena a través de la OJAG para sistematizar la experiencia indígena de participación; mientras el Comité recibe apoyo financiero de la Fundación Interamericana, cooperación técnica del SNV de Holanda y asistencia técnica de COMUNIDEC.

## BIBLIOGRAFIA

- BEBBINGTON A., and Perreault T.,  
1998 "Social capital and political ecological change in highland Ecuador: resource access and livelihoods", Department of Geography, University of Colorado at Boulder, January.
- BEBBINGTON A., et. al.,  
1992 *Actores De Una Década Ganada: Tribus, Comunidades y Campesinos en la Modernidad*, COMUNIDEC, Quito.

- CARRASCO, Hernán:  
 1993 “Democratización de los poderes locales y levantamiento indígena”, en Varios Autores: *Sismo Etnico en el Ecuador: Varias Perspectivas*, CEDIME, Abya Yala, Quito.
- CARRASCO, Hernán:  
 1997 “Población Indígena, población mestiza y Democratización de los poderes locales en Chimborazo (Ecuador)”, en *Pueblos Indígenas y poderes locales: desafíos para las democracias del siglo XXI*, Red Interamericana de Agriculturas y Democracia RIAD, Santiago de Chile.
- CASAGRANDE J., y A.R. Piper:  
 1969 “Transformación estructural en una parroquia rural en las tierras altas del Ecuador”, en *América Indígena* vol. XXIX No 4, México.
- COMITÉ DE DESARROLLO LOCAL:  
 1997 “Acta de Constitución de la Asamblea del Comité de Desarrollo Local”, Guamote.
- COMUNIDEC:  
 1997 “El ámbito local de los proyectos PRODEPINE en Chimborazo”, Informe, Quito.
- CURICAMAC, Mariano:  
 1998 Entrevista al Alcalde del I. Municipio de Guamote, COMUNIDEC, Guamote.
- KNAPP, Gregory:  
 1987 *Geografía quichua de la Sierra del Ecuador*, ed. Abya-Yala, Quito.
- LARREA C., et. al.:  
 1996 *La Geografía de la Pobreza en el Ecuador*, Secretaría Técnica del Frente Social, PNUD, Quito, Ecuador.
- FAIDHERBE P., et. al.:  
 1995 *Guamote, su campo, su gente*, Contribución a un diagnóstico a través de la Teoría de la Organización Humana, ADRAIFUNDEOOP, Quito, Ecuador.
- Guerreo, Andrés:  
 1994 “De sujetos-indios a ciudadanos-étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990: la desintegración de la administración étnica” en AAVV: *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)-Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), Lima.

PARLAMENTO INDIGENA DEL CANTON GUAMOTE:

- 1998 Una Experiencia Democrática de Gestión Del Desarrollo Local, Terra Nuova, Instituto de Estudios Ecuatoriano (IEE), Quito.
- 1997 Reglamento Interno, Guamote.

PEREZ J., y Eenbergen F.:

- 1995 “Diagnóstico económico, social y de salud de la provincia de Chimborazo”, Escuelas Radiofónicas del Ecuador ERPE y Servicio Holandés de cooperación al desarrollo SNV, Riobamba, Ecuador.

RAMON, Galo:

- 1993 *El Regreso de los Runas*, COMUNIDEC-Fundación Inter Americana, Quito.

REILLY, Charles A. (Compilador):

- 1994 *Nuevas políticas urbanas*, Las ONGs y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana, Fundación Interamericana, Arlington, Virginia, E.U.A.

SANCHEZ Parga, José:

- 1990 “Proyecto político étnico y gobiernos locales, los sectores indígenas de la Sierra Ecuatoriana”, en Sanchez Parga, José (Compilador): *Etnia Poder y Diferencia en los andes septentrionales*, Ediciones Abya Yala, Quito.

STANTON Daniel:

- 1997 “Camino al desarrollo: gobierno participativo en Guamote (Ecuador)”, en *Desarrollo de Base*, Volumen 21, Número 1, Arlington, Virginia, E.U.A.

YANEZ, Francisco:

- 1995 *Monografía de la Parroquia de Columbe, Provincia de Chimborazo 1579-1991*, Ediciones Abya Yala, Cayambe, Ecuador.

# LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACION Y GESTION LOCAL EN COTACACHI<sup>1</sup>

*Fernando Guerrero C.*

## INTRODUCCION

En Cotacachi el proceso de participación y gestión local con características novedosas arranca en agosto de 1996 cuando arriba al poder municipal un indígena. Si bien en dos períodos, entre 1979 y 1984 y entre 1992 y 1995, un representante de los indígenas proveniente de la filas de la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi, UNORCAC, fue electo como concejal, hasta 1996 ninguno de ellos había desempeñado el cargo de alcalde de la ciudad<sup>2</sup>.

El hecho de que en 1996 un indio desempeñe una función política importante dentro del cantón, sin embargo, no es un hecho casual. El triunfo electoral de un representante indígena se produce en un espacio local caracterizado por la presencia significativa de población indígena<sup>3</sup> y, por otra parte, en un contexto en el que el movimiento indígena nacional y las organizaciones cantonales, son el resultado de un largo proceso de maduración desde los años setentas.

El triunfo electoral de un indígena también es el reflejo de un cambio a nivel de las relaciones interétnicas. En la actualidad dicho cambio se expresa en el trato cotidiano de los sectores blanco-mestizos a los indígenas (mayor respeto a los estudiantes indígenas, mejor atención por parte de empleados y funcionarios públicos, etc.) Sin embargo, esta transformación es incipiente y resulta, sobre todo, del proceso de capacitación de los dirigentes de las comunidades indígenas que arranca desde comienzos del presente siglo y se refuerza, más adelante, con el apoyo de la Misión Andina, los proyectos de desarrollo rural integral y la profesionalización de varios dirigentes de la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi, UNORCAC<sup>4</sup>

Un aspecto importante de la experiencia tiene que ver, sin duda alguna, con la presencia de organizaciones sociales rurales (comunales y organizaciones de segundo grado) y, en menor medida, urbanas en la identificación de sus problemas socioeconómicos, dentro de un proceso de planificación participativa. Uno de los frutos de dicho proceso constituye el “Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi. Un Proceso Participativo” cuyo lanzamiento tuvo lugar hacia fines de 1997.

Además de la participación de la población en el proceso de planeación local, otro de los aspectos que cabe resaltar en la experiencia de Cotacachi tiene que ver con la organización de dos asambleas cantonales con la presencia de un significativo número de representantes de organizaciones urbanas, rurales y de ciudadanos. A pesar de que no se han definido con claridad las reglas de juego que conduzcan a su institucionalización, la Asamblea ha permitido que diversos sectores sociales -entre ellos los indígenas- sean convocados e interpelados en un espacio de participación ciudadana.

Con la aclaración de que se trata de un primera lectura y de que la experiencia de participación y gestión local en el caso de Cotacachi es un proceso reciente, en el que algunas dimensiones de la participación y el desarrollo local pueden cambiar de dirección, el presente documento pretende resaltar los aspectos más significativos de la experiencia, poniendo énfasis en aspectos tales como el desarrollo local y la emergencia y constitución de nuevos actores sociales dentro del espacio cantonal.

## **EL ESCENARIO LOCAL**

Para tener una comprensión más clara de lo que significan los cambios en la estructura de poder local y de la constitución de nuevos actores en el cantón Cotacachi, es menester hacer referencia a algunas características de su entorno económico y social.

Los territorios que forman parte del cantón Cotacachi están ubicados en el suroccidente de la provincia de Imbabura, aproximadamente a 60 km. al norte de la línea equinoccial. Originalmente estas zonas estuvieron dentro de la jurisdicción de Otavalo hasta 1861 cuando pasaron a formar parte del nuevo cantón.

Desde el punto de vista espacial, en el cantón se encuentran dos zonas claramente diferenciadas. La primera se localiza en la faldas orientales del volcán Cotacachi y corresponde a la sub-cuenca del río Ambi. Forman parte de esta zona varias formaciones ecológicas entre las que se cuentan los páramos (desde los 3200 msnm en adelante); el bosque muy húmedo montano (franja que rodea a los páramos); el bosque húmedo montano bajo y el bosque seco montano bajo. Estas dos últimas formaciones, que se localizan entre los 2000 y 3000 msnm, presentan condiciones para la agricultura y la ganadería.

La segunda zona comprende las faldas occidentales del volcán Cotacachi y corresponde a las sub-cuencas de los ríos Apuela, Azabí e Intag (Cfr., Bravo, 1991). Estas sub-cuencas poseen diversas formaciones ecológicas lo que ha posibilitado el desarrollo de actividades agropecuarias, la explotación forestal y la consolidación de asentamientos poblacionales compuestos por familias colonas.

En la actualidad el cantón está conformado por las parroquias urbanas de Cotacachi, San Francisco y El Sagrario. Las parroquias rurales por su parte son Imantag, Quiroga en la zona andina y las parroquias ubicadas en la zona subtropical de Intag: Apuela, García Moreno, Peñaherrera, Cuellaje, Vacas Galindo y Plaza Gutiérrez.

Demográficamente hablando, durante los últimos períodos intercensales en el cantón se registraron tasas de crecimiento de la población que no sobrepasan el 1%. En gran medida, este fenómeno está asociado a las altas tasas de migración definitiva de la población desde la cabecera cantonal, la zona Andina e Intag.<sup>5</sup>

Si se toman en cuenta los indicadores sobre migración entre 1982 y 1990, se puede constatar que todas las parroquias muestran tasas negativas. Si bien durante el período 1950-1962, parroquias como Apuela, García Moreno y Vacas Galindo, tenían tasas positivas por tratarse de zonas de apertura de frontera agrícola, esta tendencia cambió de dirección en el período 1982-1990 para pasar a convertirse en zonas de expulsión de población.

La superficie cultivable del cantón (64.169 Has.) está distribuida en 4.670 unidades de producción agropecuaria. Una porcentaje significativo de la superficie total (71,2%) corresponde a UPAs con extensiones mayores de 50 Has. En el otro extremo, uno de los aspectos que llama la atención son las reducidas extensiones de tierra en poder de las familias indígenas de la zona andina. En efecto, de acuerdo con la in-

formación disponible, alrededor del 72% de las UPAs tiene acceso a menos de 1 Ha. de tierra (Cfr., CAPP, 1991). Las familias que pertenecen a este último estrato son las que aportan el mayor número de migrantes definitivos y temporales.

Durante los últimos años la estructura agraria se ha vuelto más heterogénea en la medida en que, junto a las pequeñas y medianas propiedades de la zona andina, coexisten las empresas agroindustriales dedicadas al cultivo de flores y espárragos y las haciendas ganaderas. En la zona subtropical, por otro lado, la tierra se encuentra desigualmente distribuida entre familias colonas que se dedican a los cultivos de ciclo corto (maíz duro, fréjol, yuca y zanahoria blanca, entre otros) y a la ganadería bovina.

Las ocupaciones de la población económicamente activa del cantón se ha venido diversificando a lo largo de los últimos años. Si se observa la distribución de la mano de obra de acuerdo a los sectores económicos se puede notar un proceso de transferencia de mano de obra desde las actividades agropecuarias hacia la pequeña industria, los servicios y el comercio. A pesar de este proceso, la proporción más significativa de la PEA se aglutina en torno a ocupaciones vinculadas al sector primario (agricultores, ganaderos y trabajadores agrícolas) y, en segundo lugar, las ocupaciones del sector manufacturero y la industria de la construcción (pequeños industriales, tejedores, artesanos, albañiles, etc.). En orden de importancia, a los grupos mencionados, les siguen los comerciantes y vendedores; los profesionales y técnicos y, por último, los empleados del sector público y del sector privado.

En suma, se trata de un escenario local caracterizado por la presencia de actores sociales consolidados y emergentes. Dentro de los primeros se encuentran la UNORCAC y el Comité Zonal de Intag y dentro de los segundos una difusa trama de organizaciones de las zonas urbanas que van desde grupos gremiales hasta las Juntas Parroquiales. En la medida en que cada uno de estos actores son portadores de propuestas e intereses diversos e, incluso, contrapuestos, el logro de objetivos comunes en torno a una visión de desarrollo cantonal se torna más difícil.

Por otra parte, la capacidad de impulsar propuestas de desarrollo local dependerá de la identificación de los pobladores con su zona de origen o, dicho de otra manera, de la capacidad de forjar una "identidad cotacacheña". Sin embargo, esta condición puede erosionarse pau-

latinamente en la medida en que las propuestas de desarrollo no surgan a nivel de lo local, sino desde el exterior. El proceso de emigración (urbana y rural) puede ser un factor aliado de la pérdida de la identidad local.

## LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE PODER LOCAL

Hasta los años sesentas el peso de la Iglesia Católica y los tenientes políticos en la designación de presidentes de los cabildos de las comunidades indígenas seguía siendo importante (Cfr., Ibarra, 1997). La actitud tutelar y los abusos de los sectores mestizos con respecto a los indígenas, poco habían variado.

Dos hechos políticos contribuyeron a alterar de manera significativa las relaciones de poder en el Cantón: el primero de ellos tiene que ver con la influencia política ejercida por la Federación Ecuatoriana de Indios, FEI, en las comunidades indígenas al crear las condiciones para rechazar el pago de los diezmos a la Iglesia Católica (Cfr., *Ibíd.*); y el segundo gira en torno a la constitución de la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi, UNORCAC cuyo discurso original contenía reivindicaciones de corte étnico.

En la medida en que los sectores terratenientes sólo de manera ocasional ocuparon la presidencia del Consejo Municipal y dado que otros grupos sociales (comerciantes y artesanos, etc.) han mostrado poco interés en la vida política del cantón, se abrió un espacio para la participación de profesionales (médicos y profesores) que manifestaban intereses políticos tanto a nivel local como provincial.

En este contexto, las orientaciones políticas de los dirigentes de la UNORCAC se trasladaron desde el espacio de lo comunal hacia el espacio cantonal. Así, en 1979, a partir de una alianza entre las listas FADI-UDP, Alberto Andrango participó como candidato a Concejal. Este hecho se convirtió en un hito importante dentro del proceso de participación política de los indígenas dentro del cantón. Desde 1979 hasta la fecha, la UNORCAC ha logrado colocar por lo menos un concejal dentro del municipio de Cotacachi.

Desde una perspectiva de poder local en Cotacachi se exprepectiva general, los cambios en la estrsan de manera multifacética. No existe un sólo eje vertebrador de las relaciones de poder. Dependiendo de

los intereses en juego, en una misma coyuntura, pueden coexistir distintas relaciones de poder. Dentro del espacio político, la alianza de los dirigentes políticos locales con los partidos y los movimientos sociales a nivel nacional conduce a pensar que el “poder” deviene de afuera. En otros casos, sin embargo, el “prestigio” y el estatus adquirido a nivel del cantón (por el éxito económico, profesional, deportivo, etc) son por sí mismos fuentes de “poder”<sup>6</sup>.

También se puede constatar casos en los que no existe concordancia entre poder político y poder económico. Así, la consolidación económica de ciertos sectores como los hacendados y floricultores no está acompañada, necesariamente, de un interés por participar en el sistema político local. En este sentido, cuando se analiza la estructura económica del cantón se observa que los excedentes que se originan en las actividades económicas de estos sectores no se reinvierten a nivel local, en la medida en que los intereses de estos grupos económicos se ubican a nivel supracantonal. Este es el caso de los ganaderos que no residen en la zona y que no tienen, por otra parte, interés en captar las dignidades políticas cantonales. Cuando es necesario defender sus propuestas, estos últimos se aglutinan en torno a los gremios regionales de empresarios agrícolas (Cfr., Ibarra, 1987). Dado el escaso interés por participar a nivel local y en la medida en que sus actividades están orientadas externamente, lo mismo puede decirse de los productores de flores o espárragos.

A partir de las constataciones anteriores el aspecto que llama la atención tiene que ver con el hecho de que el poder económico no necesariamente está acompañado de poder político en el cantón. Tanto el uno como el otro se encuentran desigualmente distribuidos y dependen, en gran medida, de la alianza con actores extralocales.

En el caso de las organizaciones indígenas y de los actores sociales involucrados en el Comité Zonal de Intag la situación es distinta a la de los hacendados y floricultores en la medida en que los primeros han logrado disputarse con otros sectores espacios de poder de los cuales estaban ausentes en el pasado. Sin embargo, las propuestas orientadas a la consolidación y ampliación de sus bases económicas dentro del contexto local es todavía incipiente. De ahí que estas organizaciones se orienten, explícita o implícitamente, a lograr su consolidación política con la finalidad de negociar en mejores condiciones el acceso a los recursos dentro del cantón.

## LA RECIENTE EXPERIENCIA DE PARTICIPACION CIUDADANA

A diferencia de la tradicional gestión municipal en Cotacachi, una de las características de la nueva autoridad indígena es la convocatoria a discutir los problemas del cantón a diversos grupos sociales apelando al discurso de constitución de “ciudadanía”<sup>7</sup>.

Sin lugar a dudas, uno de los hechos de mayor significación dentro del proceso de participación ciudadana en Cotacachi tiene que ver con la organización de tres asambleas cantonales desde el triunfo electoral de un representante de la población indígena y campesinas en 1996. En dichas asambleas se han venido creando mecanismos de participación de sectores sociales con intereses económicos y políticos diversos.

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

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

Una de las resoluciones adoptadas por la **Primera Asamblea cantonal** (septiembre 13 de 1996) que marcó una diferencia sustancial con las gestiones municipales anteriores fue la de declarar a la Asamblea Cantonal “como un espacio democrático de análisis y planificación

participativa”, y por su importancia se resolvió, además, realizarla anualmente.

El consenso logrado en la primera asamblea cantonal en torno a la planificación participativa creó las bases para que este proceso fuera adquiriendo legitimidad en las comunidades indígenas y en las zonas urbanas. Ahora bien, este proceso no habría sido posible de no contar con una voluntad política y una actitud abierta a incorporar en la planificación los intereses económicos y sociales de los diversos sectores del cantón. A estos aspectos hay que agregar las relaciones del alcalde electo con actores extralocales como los organismos no gubernamentales que apoyaron de manera decidida al realización del plan participativo de desarrollo cantonal.

La **Segunda Asamblea Cantonal** realizada el 18 y 19 de septiembre de 1997, dando continuidad a las resoluciones adoptadas en la Asamblea del año anterior, se planteó como uno de sus principales objetivos el “fortalecimiento de la participación de los diversos actores sociales en la elaboración del plan de desarrollo cantonal de Cotacachi”. Dado que, a la sazón, ya se contaba con los resultados de los autodiagnósticos y la priorización de los principales problemas, se planeó como otro de los objetivos “dar a conocer los resultados del diagnóstico participativo realizado en las sectores urbano, rural y en la zona de Intag”.

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

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

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

En la **Tercera Asamblea Cantonal** (septiembre de 1998) uno de los aspectos novedosos fue la participación de los niños y los jóvenes y el reconocimiento de su condición de ciudadanos con derechos y responsabilidades hacia la comunidad. Al mismo tiempo cabe destacar la incorporación de varias mujeres representantes de los sectores urbano, rural y de Intag dentro de la directiva de la Tercera Asamblea Cantonal. Esta incorporación se deriva no sólo de la importancia cuantitativa de las mujeres, sino del rol protagónico que han venido adquiriendo dentro de las organizaciones rurales y urbanas e, incluso, dentro de la institucionalidad municipal.

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

## **EL PLAN DE DESARROLLO CANTONAL DE COTACACHI**

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

Para la realización del diagnóstico participativo se realizaron varios talleres de trabajo en tres sectores del Cantón: la zona andina con representantes y dirigentes de las comunidades indígenas y la UNORCAC, la zona urbana de Cotacachi con la participación de distintas organizaciones sociales e instituciones y la zona de Intag con representantes de sus comunidades rurales y de los centros poblados. En los talleres se discutieron varios temas entre los que destacan: a) salud, b) educación y cultura, c) medio ambiente y turismo, d) mujer, familia y sociedad, e) producción artesanal, f) producción agropecuaria, g) sue-

los y tenencia de la tierra, h) comercialización, y) infraestructura, agua potable, agua de riego, vialidad y servicios básicos, y) organización y k) comunidades indígenas y parroquias rurales (Memorias de la II Asamblea Cantonal, 1997).

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

El “Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi. Un Proceso Participativo” es un documento que intenta recoger los intereses y las aspiraciones de la mayor parte de los pobladores del cantón, esto es, de las zonas andina, subtropical y urbana. Sin embargo, dado que el Plan no especifica proyectos y/o programas por zonas, se reconoce la necesidad de iniciar una etapa de consultas con los representantes de las organizaciones sociales del Cantón. Esta nueva etapa del proceso participativo conduce al tema de la concertación teniendo como punto de referencia las líneas estratégicas mencionadas en el Plan.

Desde una perspectiva general, en una de las primeras secciones del Plan se plantean como expectativas del proceso de planeación participativa: a) Construir una visión colectiva del Cantón del siglo XXI, b) Definir la misión de cada uno de los sectores y actores del Cantón, c) Identificar las acciones a ejecutar por cada uno de los sectores y actores del cantón, d) Crear mecanismos colectivos de evaluación y control social y e) Generar una actitud de co-responsabilidad entre el Municipio y los sectores sociales organizados (Cfr., Ilustre Municipalidad de Cotacachi, 1997).

En un primer momento, luego del análisis de la información aportada por los talleres y las reuniones mantenidas con diversos sectores sociales, se definieron como ejes conductores del desarrollo cantonal el Turismo, la Producción Agropecuaria, Agroindustrial y Medio Ambiente y la Producción Manufacturera y Artesanal. Posteriormente, luego de una reunión con los representantes de las tres zonas (octubre

de 1997), además de los ejes productivos anteriores, se estimó que la salud y la educación deberían recibir un tratamiento preferente, pasando a constituirse en los ejes del desarrollo social del Cantón.

## **EL TEMA DE LA CONCERTACION**

Casi contemporáneamente con el desarrollo de los autodiagnósticos, tanto en el Municipio como en las organizaciones sociales del cantón, surgió la preocupación por el tema de la concertación en el sentido de debatir, entre los diversos actores locales, temas cruciales dentro de la vida del cantón. Así, uno de los problemas donde es necesario una acción concertada tiene que ver con el uso de recursos vitales, como por ejemplo el agua, por parte de los floricultores y los campesinos indígenas. Asimismo, otras problemáticas que reclaman procesos de concertación son: el asentamiento de empresas mineras en la zona de Intag, la educación bilingüe como parte de una política de respeto y reconocimiento de la diversidad cultural y la problemática del turismo<sup>8</sup>.

Si bien en torno a la problemática del turismo quien ha convocado a los distintos sectores sociales y económicos del cantón ha sido el Alcalde con el respaldo del Concejo Municipal, en el futuro se espera que los encargados de iniciar procesos de concertación sean, además, las organizaciones sociales y los miembros del Comité de Gestión del Desarrollo Local.<sup>9</sup>

## **El tema de los actores y el desarrollo local**

Uno de los aspectos que torna interesante el análisis de la experiencia de participación ciudadana en el municipio de Cotacachi tiene que ver con el hecho de que dentro de un mismo proceso y de manera simultánea confluyen varias dimensiones como, por ejemplo, los derechos ciudadanos, la participación de diversos grupos sociales (entre ellos los indígenas) y el desarrollo local. Sin embargo, dentro del contexto social de Cotacachi, en la medida en que se trata de un proceso todavía incipiente, no están claras las tendencias del desarrollo local.

Una pregunta clave tiene que ver con el tipo de actores que requiere el desarrollo local y, desde una perspectiva más amplia, el tipo de Estado que demanda el desarrollo local. Por otra parte, es necesario aclarar qué es lo que se entiende por desarrollo y actores locales.

Asumiendo que dentro de un marco local existe un amplio margen para emprender acciones a favor del desarrollo social y económico, existe la idea de que estas acciones equivalen a un conjunto de “iniciativas locales”. Estas últimas para ser efectivamente iniciativas locales deberían tener la capacidad de “producir efectos de desarrollo local”. En tal sentido, “no es una acción aislada llevada adelante por un individuo o un grupo. Se trata más bien de iniciativas generadas y procesadas dentro de un sistema de negociación permanente entre los diversos actores que forman una sociedad local” (Arocena, 1995).

En tanto que la definición de actor local involucra a todos aquellos que, dentro del campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales (Arocena, 1995).

En el caso de Cotacachi, se perfilan por lo menos tres actores importantes dentro del denominado desarrollo local: la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi, UNORCAC, el Municipio con el liderazgo del alcalde en primer plano y, finalmente, el Comité Zonal de Intag. A estos últimos se podrían sumar varios actores emergentes como por ejemplo la Junta Parroquial de Quiroga.

Cada uno de los actores mencionados ha levantado propuestas de desarrollo local en los últimos años y en el caso de la UNORCAC dichas propuestas se remontan a períodos anteriores a la actual gestión municipal.

En el caso de la UNORCAC los hechos que la convierten en un protagonista importante dentro del desarrollo local devienen de su capacidad para gestionar proyectos de desarrollo local y de las habilidades de sus dirigentes para representar las demandas y reivindicaciones étnicas de las comunidades de la zona andina. Por su parte, lo que convierte a la Municipalidad, con el alcalde a la cabeza, en actor emergente, está relacionado con la propuesta de un Plan de Desarrollo Cantonal. Si bien dicho Plan no ha contado, en gran medida, con el concurso del personal técnico del municipio, el mérito del alcalde consiste en haber establecido alianzas estratégicas con actores extralocales (en este

caso las ONGs) con miras a implantar un estilo de gestión que trata de basar su ejercicio en las rutinas de la planificación participativa.

Finalmente, un actor fundamental dentro del conjunto de iniciativas locales, es el Comité Zonal de Intag. Lo que le confiere tal característica es la proposición de un conjunto de iniciativas orientadas a proteger los recursos ambientales en la zona subtropical del cantón. Estas iniciativas van desde propuestas de organización social en una zona caracterizada con bajos niveles de participación hasta estrategias orientadas a impedir el establecimiento de nuevas empresas de explotación de recursos minerales.

Si bien cada uno de estos actores puede tener una eficacia dentro de sus respectivos radios de acción, existe la idea de que su confluencia dentro de formas institucionales, como la Asamblea Cantonal y el Comité de Gestión del Desarrollo Local, puede potenciar el desarrollo local entendido como la búsqueda permanente de equidad social y el aprovechamiento equilibrado de los recursos naturales.

## **ALGUNAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO LOCAL**

Si bien resulta prematuro señalar con claridad cuál o cuáles serán los escenarios siguientes del desarrollo local, es posible avisorar algunas tendencias. En gran medida dichas tendencias dependen de la capacidad de concertación de los distintos actores en el sentido de establecer articulaciones.

La necesidad de establecer estos vínculos o articulaciones se revela, sobre todo, en el caso de la Municipalidad y la organización de segundo grado más importante del cantón como es la UNORCAC. En efecto, frente a ciertos problemas comunes (que tienen que ver con el acceso a recursos, vivienda, programas de seguridad alimentaria y rescate de valores culturales) se requieren iniciativas conjuntas. Si bien, no es necesario que los actores tengan visiones similares con respecto a las problemáticas y los intereses en juego, es necesario configurar, dentro del espacio local, mecanismos que permitan el manejo de los conflictos y posibiliten acuerdos conjuntos, dejando de lado las disputas por el liderazgo y el faccionalismo entre organizaciones indígenas.

Por otro lado, si bien existen ciertos avances en lo referente a la constitución de "ciudadanías" y a la proposición de iniciativas de desa-

rollo local, hace falta vincular en el mediano y largo plazo a actores económicos importantes dentro del contexto local. Dentro de esta misma perspectiva, de no incluir iniciativas que conduzcan efectivamente a impulsar propuestas orientadas a la consolidación de bases económicas (producción de bienes y servicios) los procesos de participación pueden ir perdiendo vigencia dentro del cantón. Este último aspecto, por otro lado, se encuentra asociado, a la convicción de que no se pueden consolidar los derechos ciudadanos y la participación social, de no contar con obras de infraestructura, saneamiento ambiental y vialidad.

Además de la necesidad de la concertación y de la inclusión de actores económicos claves, es necesario tomar en cuenta las dimensiones de territorialidad y identidad. Estas dimensiones, que con frecuencia son subestimadas dentro de los procesos de desarrollo local, pueden jugar un papel importante a la hora de establecer acuerdos y visiones comunes en torno al desarrollo local. Por el momento uno de los factores que obstaculiza el surgimiento y consolidación de iniciativas locales es la falta de arraigo de las generaciones jóvenes. En otros términos, de acentuarse el fenómeno migratorio tanto a nivel urbano como rural, pocas posibilidades existen de plantear proyectos de desarrollo local en la medida en que paulatinamente se van perdiendo las tradiciones locales.

Finalmente conviene señalar que las posibilidades de impulsar procesos de desarrollo local dependen, también, de las oportunidades que ofrecen las propuestas de descentralización en marcha. Con esto se quiere señalar que el desarrollo local tiene que ver las singularidades sociales, económicas y políticas del cantón pero, también, con la influencia de factores externos. En todo caso, la configuración de los escenarios futuros dependerá de la manera como el gobierno local negocie con el Estado el acceso a educación, salud y a la construcción de nuevas obras de infraestructura.

## NOTAS:

- 1 Este documento ha sido elaborado dentro del marco del Proyecto de “Apoyo a las Experiencias de Participación de las Organizaciones Indígenas en los Poderes Locales”, del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) y Ayuda Popular Noruega (APN).
- 2 Desde su fundación en 1977, la UNORCAC ha jugado un papel importante dentro de la estructura del poder local en el cantón de Cotacachi, debido prin-

cialmente a sus demandas de corte étnico y agrario y, por otro lado, debido a la experiencia que ha venido adquiriendo en el impulso de programas de desarrollo social. La capacidad de colocar por lo menos un representante indígena como concejal se deriva de la movilización de una significativa base electoral en el cantón.

- 3 Si se consideran el idioma y la vestimenta como dos indicadores de la población indígena, en el cantón alrededor del 29,3% de la población total declaró que hablan el quichua ya sea sólo o en combinación con el castellano y, por otro lado, usan vestimentas propias del mundo indígena (CEPAR, 1998). En otras fuentes como el Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi, se señala que el porcentaje de la población indígena dentro del cantón llega al 50 por ciento.
- 4 El ingreso de los indígenas al sistema escolar se remonta a comienzos del presente siglo cuando se fundaron escuelas en las comunidades de Anrabí y en Caldera. En la actualidad está surgiendo una nueva generación de líderes con estudios universitarios (Cfr., Ibarra, 1997).
- 5 A partir de los datos aportados por el CEPAR, se estima que en 1997 la población total del cantón Cotacachi ascendió a 35.748 habitantes, (Cfr., CEPAR, 1998).
- 6 En este caso se asume el poder como una relación entre grupos, clases o etnias que pueden presentarse tanto a nivel local, regional nacional. Considerar el poder como una relación supone “una posibilidad de cierta influencia recíproca que, tratándose del poder, puede estimarse como la capacidad que tiene uno de los elementos de la relación de resistir al otro, intercambiar recursos, compartir zonas de influencia. Por supuesto que en todos los casos se supone una relación asimétrica; si así no fuera es decir, que la relación fuera equivalente o proporcional, no estaríamos ante la relación de poder”. (Minello, 1986).
- 7 Dentro de la concepción de “ciudadanía” se toma en cuenta “la existencia de actores sociales con capacidad de autodeterminación, capacidad de representación de intereses y demandas y en pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos jurídicamente reconocidos”, (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1994).
- 8 Hasta el momento se ha organizado mesas de concertación en torno al turismo. Dentro de esta área se ha realizado un estudio sobre las potencialidades turísticas del cantón (con especial énfasis en la laguna de Cuicocha) y se ha organizado un comité de trabajo compuesto por los representantes de los hoteles, restaurantes y transportistas. Se tiene previsto iniciar mesas de concertación en torno a las problemáticas de la educación y de la participación ciudadana de niños y jóvenes.
- 9 El Comité de Gestión del Desarrollo Local es una entidad en conformación y está integrado por el Alcalde o su delegado, el Presidente de la Asamblea Cantonal, dos representantes de la UNORCAC y un representante de del Comité Zonal de Intag. La misión principal de dicho Comité se circunscribe a coordinar las acciones de desarrollo local dentro del cantón, sin llegar a convertirse en una entidad de control o de fiscalización.

## BIBLIOGRAFIA

- AROCENA, José,  
1995 *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay y Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1995.
- BRAVO, Elizabeth,  
1991 *Diagnóstico Preliminar Ecológico del Cantón Cotacachi*, Acción Ecológica, Quito, mimeo.
- CALDERON, Fernando; Hopenhayn, Martín y Ottone, Ernesto  
1994 *Esa esquivia modernidad*, Nueva Sociedad, Costa Rica.
- CAPP,  
1991 *Pre-diagnóstico y Estrategia de Desarrollo de Cotacachi*, Quito, mimeo.
- CEPAR,  
1998 *Diagnóstico de base en el Cantón Cotacachi*, Comité Intersectorial de Salud.  
1996 *Desarrollo Local, Democracia y Ciudadanía*, Contenidos del Seminario realizado en Montevideo en julio .
- IBARRA, Hernán,  
1997 *Participación Política Indígena y Cambios en el Poder Local*, IBIS-Dinamarca, Quito, mimeo.
- Ilustre Municipalidad de Cotacachi,  
1997 *Plan de Desarrollo del Cantón Cotacachi*.  
1997 Memorias de la II Asamblea Cantonal de Cotacachi, mimeo.
- MINELLO, Nelson,  
1986 “La sociología en el estudio de las relaciones de poder” en: *Poder y Dominación, perspectivas antropológicas*, Manuel Villa Aguilera (Editor), URSHSLAC - Colegio de México, Caracas.

# **PARTICIPACION CIUDADANA, RELACIONES INTERETNICAS Y CONSTRUCCION DEL PODER LOCAL EN SAQUISILI**

*Ana María Larrea  
Fernando Larrea*

## **INTRODUCCION**

En América Latina, en el contexto de la aplicación de políticas de liberalización del comercio y de ajuste estructural, con el consiguiente achicamiento (por no decir desentendimiento) de los estados, en los últimos años ha cobrado especial relevancia el debate en torno a la descentralización, al rol de los municipios como promotores del desarrollo local, a la participación ciudadana y la democratización de los poderes locales.

El caso ecuatoriano no es una excepción en este sentido. En la actualidad encontramos un conjunto de experiencias innovadoras de participación ciudadana tendientes a la democratización de los gobiernos locales, a la generación de cambios en las estructuras de poder local (tradicionalmente discriminatorias en relación a aspectos de clase, género y etnicidad) y a la participación e involucramiento de sectores diversos en la gestión del desarrollo local.

La emergencia del movimiento indígena como actor político en los escenarios nacionales y locales, nos muestra una de las facetas de estos procesos. Para las organizaciones indígenas los escenarios locales (y particularmente los municipios) constituyen un espacio privilegiado para avanzar hacia la democratización de la sociedad y para la construcción de propuestas de desarrollo sustentable local sobre la base de

la participación directa de las organizaciones sociales en estos procesos (Cfr. CONAIE-RIAD-IULA, 1996). Ello motivó la participación de representantes de las organizaciones indígenas en las elecciones del 96 y el acceso de alcaldes indígenas a la conducción de algunos gobiernos locales en cantones con presencia significativa de población indígena (Cotacachi, Saquisilí, Guamote, Suscal, Archidona, entre otros).

En el caso de Saquisilí, la elección de Antonio Llumitasig como Alcalde indígena, con el respaldo de las comunidades indígenas<sup>1</sup> y de la Organización de Segundo Grado Jatarishun, inicia un nuevo proceso político y de desarrollo social dentro del cantón. Este proceso está alimentado y tiene como referente la irrupción en el escenario político nacional del movimiento indígena, que se constituye en un actor emergente con capacidad propositiva, organizativa y movilizadora.

La gestión de los gobiernos locales para los alcaldes indígenas y las organizaciones sociales que promovieron su elección, entraña múltiples desafíos. Como bien los señala el propio alcalde de Saquisilí:

*Una institución es como un ser humano, que tiene un proceso ... Hace dos años, la administración municipal ha propuesto una gestión municipal de retos y desafíos ... porque estamos emprendiendo algo que la Ley de Régimen Municipal no determina, que es la participación de la población, de las comunidades, de las instituciones en la gestión municipal (Antonio Llumitasig, Alcalde de Saquisilí).*

Uno de los desafíos más relevantes radica, sin duda, en lograr el paso desde el discurso reivindicativo de la participación ciudadana hacia el impulso de procesos concretos de participación y concertación de intereses de los diversos sectores (incluidos los sectores urbanos mestizos) en la planificación y gestión del desarrollo local. En contextos como el de Saquisilí, caracterizados por una alta segmentación interétnica, este desafío conlleva la necesidad de articular diferentes lógicas y prácticas de acción que respondan a diversos requerimientos y demandas marcados por culturas políticas también diversas<sup>2</sup>.

Si a esto se suma la débil capacidad de gestión de la propia municipalidad y los recursos limitados con los que cuenta, el reto de promover una nueva forma de gestión municipal y quehacer político basados en la participación de la población, la generación de consensos y el ejercicio de ciudadanía, es enorme.

En Saquisilí, la segmentación interétnica entre la población mestiza de la urbe y las comunidades indígenas rurales conlleva comporta-

mientos altamente discriminatorios, que cuestionan permanentemente la capacidad de los indígenas, y particularmente del Alcalde, de llevar adelante una gestión municipal eficiente y eficaz. De ahí que la necesidad de legitimización del poder y la autoridad sea una constante dentro de la gestión municipal, que en muchas ocasiones se ve obligada a recurrir a las viejas reglas del juego para enfrentar la oposición, asumiendo estrategias de innovación y repliegue acorde con los contextos específicos que se ve avocada a enfrentar.

A todo esto se suma un contexto nacional en el que imperan viejas prácticas clientelares, centralistas y corruptas, a las que las nuevas propuestas de quehacer político se enfrentan constantemente. De ahí que la articulación entre lo local y lo nacional, constituya quizá el mayor reto que deben enfrentar los gobiernos locales que pretenden desarrollar nuevas modalidades de gestión del desarrollo.

El presente trabajo intenta reflexionar en torno a estos desafíos a partir del caso de Saquisilí. De esta manera, este documento está estructurado en torno a tres ejes. El primero aborda el tema de las dinámicas de las organizaciones indígenas ante los cambios en la configuración del poder local en un contexto de segmentación interétnica. El segundo eje explora las potencialidades y limitaciones de los procesos de participación ciudadana en la gestión del desarrollo local. Finalmente, el tercer eje se refiere a los diversos mecanismos de legitimación del poder y la autoridad indígena frente al mundo mestizo, que cubren un amplio espectro en el que las simbólicas e imaginarios juegan un papel primordial.

## **IDENTIDADES COLECTIVAS, ORGANIZACIONES DE SEGUNDO GRADO Y CONSTRUCCION DEL PODER LOCAL**

Varios estudios polemizan respecto al rol jugado por las organizaciones de segundo grado en los procesos de desarrollo rural, así como sobre sus capacidades y potencialidades para enfrentar los desafíos en la gestión de proyectos económicos. Sylva reconoce la potencialidad de estas organizaciones “para desatar procesos autónomos en el ámbito socio-político” (Sylva, 1991:219), pero cuestiona sus posibilidades y

capacidades para desarrollar experiencias autogestionarias y programas productivos rentables que permitan el desarrollo económico de sus asociados.

Bebbington y otros, en cambio proponen que en medio de un conjunto de proyectos económicos campesinos fracasados, existen algunos que muestran potencialidad y obtienen significativas realizaciones económicas (Bebbington y otros, 1992:10). Aunque reconocen limitaciones en las experiencias de algunas organizaciones de segundo grado, plantean el reto actual de edificar su rol productivo. Avizoran que los años 90 “se caracterizarán por el creciente protagonismo de las organizaciones indígena-campesinas en la gestión local del desarrollo” (Ibid: 212).

Santana por su parte, encuentra que tanto las organizaciones indígenas de base como las de segundo grado muestran “una debilidad generalizada frente a lo productivo y sobre todo frente al mercado” (Santana, 1993:146). Para este autor, en el nuevo período abierto por la adopción de políticas neoliberales en la agricultura, la dirección del desarrollo rural está marcada por las posibilidades de los grupos de productores y de las organizaciones de incursionar con éxito en el mercado, previa la definición de una estrategia empresarial.

Martínez a su vez retoma y complejiza los términos de este debate. Así cuestiona el “sobredimensionamiento de las OSGs en el mundo rural” (Martínez, 1997: 117) y enfatiza la flexibilidad y heterogeneidad de las organizaciones rurales e indígenas, señalando que en el contexto de los 90 “han cambiado ciertos elementos de estructura y se asiste a fisuras en las organizaciones, producto de recomposiciones de espacios rurales, de búsqueda de modelos más democráticos, de mayor representatividad de la heterogeneidad social, etc.” (Ibid: 118). Martínez considera que “lo más probable es que las OSGs sean -hoy por hoy- un sistema de representación hacia fuera de las comunidades”, habiéndose convertido en “instituciones especializadas para dialogar con el mundo blanco - mestizo antes que instituciones de consenso del heterogéneo mundo indígena” (Ibid: 121). Así, plantea que no se puede llegar a conclusiones optimistas a partir del crecimiento cuantitativo de las OSGs, sin indagar sobre la “calidad del capital social” en el medio rural, lo cual determinaría una mayor “potencialidad de las organizaciones de base (comunidades, asociaciones y cooperativas)” (Ibid: 122).

En el marco de este debate, queremos proponer que el proceso organizativo en las regiones indígenas de la sierra ecuatoriana, puede ser analizado a partir de la inserción de los campesinos como actores en el campo de juego del desarrollo rural. Comprender al desarrollo rural como un “campo”, implica definirlo como “una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones” (Bourdieu y Wacquant, 1995: 64), en el que diversos actores se relacionan, expresan diversos intereses, ocupan posiciones de fuerza, construyen identidades y significados culturales, luchan por la conservación o la transformación de las relaciones de poder al interior del propio campo y en su articulación con los procesos externos. Como lo señala Eguiguren, mediante el concepto de campo social “se puede entender el proceso de desarrollo como un espacio de conflicto construido socialmente o como un suelo que sustenta una *lucha de fuerzas* entre los distintos actores que juegan en el campo” (Eguiguren, 1995: 46).

La noción de “campo” no puede ser entendida al margen del concepto de capital que define y delimita las relaciones de los actores en un campo determinado. Para Bourdieu, un capital “es el factor eficiente en un campo dado, como arma y como apuesta; permite a su poseedor ejercer un poder, una influencia, por tanto *existir* en un determinado campo” (Bourdieu y Wacquant, 1995: 65). Bourdieu distingue cuatro formas de capital: económico, cultural, social y simbólico. La jerarquía específica de estas formas de capital se modifica en los diferentes campos (Idem: 65).

En un contexto de segmentación interétnica, las estrategias de las comunidades y OSGs indígenas, los procesos de conformación, consolidación o debilitamiento de las OSGs en los escenarios locales, sus dinámicas de flujo y reflujo en tanto instancias de representación o gestión, responden a las condiciones objetivas y a los esfuerzos campesinos por mejorar su posición en el “campo de fuerzas actuales y potenciales” (Idem: 68) que constituye el desarrollo rural. Es en este campo de fuerzas en donde las comunidades y organizaciones indígenas construyen identidades colectivas diferenciadas y replantean las relaciones de poder en los escenarios locales. Independientemente del éxito o fracaso de los proyectos de desarrollo rural, el campo del desarrollo rural y los discursos generados en él desde los diversos actores, han sido incorporados y utilizados por las comunidades y organizaciones como un capital para mejorar su posición y su poder en los escenarios locales.

El surgimiento, las posibilidades de fortalecimiento o debilitamiento de las OSGs, la fluidez y la heterogeneidad de la dinámica organizativa a la que se refiere Martínez, constituirían respuestas flexibles, estrategias en juego, generadas por los actores campesinos en la perspectiva de ocupar mejores posiciones en escenarios en disputa. Así, cuando las condiciones objetivas a nivel local y las relaciones con otros actores en el campo del desarrollo rural (por ejemplo los agentes institucionales externos) son favorables, asistiríamos a momentos de consolidación de las OSGs, las cuales en la medida en que alcanzan una gestión relativamente exitosa de programas de desarrollo local y afirman identidades colectivas, se convierten en nuevas instancias de poder local propiciando una reconfiguración de las relaciones de poder con otros actores en los escenarios locales. Cuando las condiciones objetivas locales varían y las posibilidades de negociación con otros actores no pasan por las modalidades organizativas de las OSGs, o a su vez su dinámica interna no permite mejorar las posiciones de fuerza de los actores campesinos, asistiríamos a momentos de reflujos de estas organizaciones y a la búsqueda de la representación y la negociación desde las organizaciones de base.

En base a estos planteamientos, en este acápite nos interesa abordar el proceso vivido por la OSG Jatarishun y su participación política en el gobierno local. La Jatarishun nace en 1981, con el apoyo de la Iglesia Católica y agrupa a 39 comunidades y sectores. A diferencia de otras OSGs de la sierra ecuatoriana y de la provincia de Cotopaxi, que han emprendido proyectos de corte productivo, las actividades de la Jatarishun se centran en el apoyo al desarrollo de las Organizaciones de Base en torno a salud, educación y medio ambiente. Uno de sus roles ha sido el de intermediación ante diferentes instituciones externas de apoyo<sup>3</sup> para la dotación de servicios y pequeñas obras de infraestructura comunitaria. Buscar la participación política de la organización en el escenario local, es otro de los objetivos de la organización. Es interesante constatar que sus dirigentes valoran como logros importantes de la OSG la participación política en el levantamiento indígena, en las jornadas de febrero de 1997 y en las elecciones de 1996, que les permitió “disponer” de un Alcalde, 2 concejales y 1 diputado provincial<sup>4</sup>.

La fortaleza de la Jatarishun radica en su capacidad de convocatoria, de movilización y de participación política, lo que le ha permitido el acceso al gobierno local como un logro político sin precedentes en

la historia del cantón. Sin embargo, la base social de apoyo al Alcalde indígena es aún débil en cuanto a su capacidad de gestión y de generación de propuestas en el campo del desarrollo local. Ello limita las posibilidades de construcción de nuevas formas de gestión municipal en el desarrollo cantonal, basadas en la participación de las organizaciones indígenas en las políticas de desarrollo, de manera de reconfigurar y rearticular las estructuras tradicionales del poder local y lograr cambios significativos en las condiciones de vida de la población, más allá de la representación política.

En este sentido, es interesante analizar la concepción de los dirigentes de la Jatarishun sobre la participación política en el ámbito local. Como se ha visto, ellos subrayan como un logro de la organización el hecho de que actualmente “disponen” de un Alcalde. El Alcalde es un recurso que está ahí para cuando se lo requiera, pero esta concepción no implica la co-responsabilidad en la gestión del desarrollo desde el ámbito municipal.

Durante los dos primeros años de gestión del Alcalde indígena, las acciones que ha llevado adelante la municipalidad en el sector rural se han centrado en apoyar pequeñas obras de infraestructura en las comunidades, en el mantenimiento de caminos vecinales y sistemas de agua entubada. Al indagar sobre los cambios que se viven en las comunidades rurales a raíz de la elección del nuevo Alcalde, la respuesta frecuente es que actualmente el tractor de la municipalidad dedica un 80% de su tiempo de trabajo a las comunidades rurales, mientras que anteriormente el uso de la maquinaria municipal estaba destinada principalmente al área urbana. Las comunidades apoyan con el 50% de los gastos de combustible del tractor y la municipalidad cubre el 50% restante.

En definitiva, no se observa una participación de la Jatarishun en la delineación de estrategias políticas de la municipalidad para enfrentar el desarrollo de las áreas rurales, menos aún el desarrollo integral del cantón. De ahí que el fortalecimiento de la capacidad propositiva de la Jatarishun y sus dirigentes sea un imperativo en el momento actual que vive la organización, pues no se trata simplemente de acceder a los gobiernos locales, sino de que este acceso genere cambios e impactos en el desarrollo local, basados en la generación de propuestas y en la formulación de políticas desde las propias organizaciones sociales, que las conviertan en co-gestoras y co-responsables del quehacer mu-

nicipal para el desarrollo cantonal, ampliando los espacios de participación dentro de la democracia representativa.

La transformación de las relaciones de poder en el ámbito local y la reestructuración del campo social del desarrollo no solamente pasa por el apoyo de las organizaciones indígenas para acceder al gobierno local. El contar con representantes en la municipalidad debe promover la participación efectiva de las organizaciones en la toma de decisiones en torno a las políticas cantonales de desarrollo, antes que limitarse al uso de ciertos recursos del municipio y a incidir de alguna manera en la asignación de los recursos.

Las decisiones sobre asignaciones presupuestarias de la municipalidad no responden a un criterio técnico, sino que se las realiza en base a solicitudes que llegan al cabildo y al peso que tienen las lealtades primordiales dentro del quehacer municipal. En la vinculación entre la municipalidad y la Jatarishun han jugado un papel importante los Concejales indígenas, pues ha sido a través de ellos, que se ha discutido en las comunidades la asignación de recursos y maquinaria. Sin embargo, el espacio municipal en Saquisilí, aún es percibido como un campo ajeno a las organizaciones indígenas, que entraña conflictos, desgaste y requiere el desarrollo de capacidades de negociación y concertación todavía difíciles de ser manejadas por los representantes indígenas.

En los autodiagnósticos comunitarios realizados para la elaboración del Plan Participativo de Desarrollo Cantonal, del que se hablará más adelante, se constata que ninguno de los problemas identificados por las comunidades y sectores rurales hace referencia a la estructura, rol o legislación municipal; mientras que en el área urbana uno de cada cuatro problemas guardan relación con estos temas. Este hecho da cuenta por un lado del rol tradicional del municipio como dotador de servicios principalmente hacia el centro urbano, y por otro lado, de que en los imaginarios y percepciones en el área rural, el municipio no constituye aún un espacio propio, en el que se participa para construirlo, sino que es visto como un espacio del mundo blanco mestizo.

No obstante, el hecho de que el Alcalde del cantón sea indígena y cuente con el apoyo de la Jatarishun, permite a la población indígena acceder a este espacio ajeno, que anteriormente estaba vedado. El solo hecho de ser recibidos por el Alcalde; poder presentar sus demandas en una relación de mayor horizontalidad, que parte del conocimiento del

Alcalde de las complejas realidades del mundo indígena y de su propia experiencia de vida en este contexto; poder expresarse en su propio idioma; constituyen avances importantes que van reconfigurando las relaciones de poder dentro del cantón. Las viejas prácticas clientelares y las redes de lealtades que marcaban las relaciones de poder entre el mundo mestizo y el indígena desde el ejercicio del poder en el gobierno local, también van cambiando, aunque no sean necesariamente sustituidas por formas totalmente nuevas de relación y ejercicio del poder.

En este sentido, es importante destacar el peso de las relaciones personales entre los dirigentes indígenas, el Alcalde, los concejales indígenas y las comunidades rurales, que marcan y configuran las lealtades primordiales del poder, aunque los espacios institucionales siguen siendo vistos como externos o ajenos. La participación y el triunfo electoral han permitido ganar posiciones frente al mundo mestizo, así como valorizar las potencialidades de la organización indígena y de su propio capital social.

En este contexto, la Jatarishun ha visto la necesidad de jugar un rol más proactivo y propositivo en la gestión local del desarrollo, para lo que se ha planteado promover desde la propia organización la elaboración de un Plan de Desarrollo que se articule al Plan Participativo de Desarrollo Cantonal que se está diseñando.

El acceso al poder local ha sido un proceso de aprendizaje y reflexión de las comunidades indígenas sobre sus propias capacidades y potencialidades. Este proceso ha llevado a constatar la necesidad de formar a sus dirigentes, potenciando las capacidades de gestión de la OSG. En este contexto, la Jatarishun actualmente está impulsando la iniciativa de fortalecer la formación de sus futuros dirigentes a través de la creación de un Colegio Técnico Intercultural Bilingüe. Esta iniciativa está dando las pautas para revertir el proceso de participación de las comunidades indígenas como simples receptoras de pequeñas obras de infraestructura. Un dato interesante en este sentido es que para 1999, la Municipalidad ha comprometido el 8% de su presupuesto anual para apoyar la iniciativa del Colegio de la Jatarishun.

Los diversos intereses, posiciones y relaciones de poder entre la zona urbana y rural del cantón, marcan el “juego” en el “campo de fuerzas actuales y potenciales” (Ibid: 68) para la reestructuración y replanteamiento de las relaciones de poder dentro del cantón. La segmentación social entre la zona urbana, con predominio de población

mestiza, y el área rural eminentemente indígena, se expresa en comportamientos altamente racistas que cuestionan constantemente las acciones emprendidas por el Alcalde, dificultando encarar el desarrollo del cantón desde una perspectiva global e integradora. Como lo señala el propio Alcalde de Saquisilí:

*El 96 y el 97 fueron los años más duros de enfrentar con la gente. Primero se dieron como 3 levantamientos en el área urbana. Primero como que queriendo comprobar la capacidad del indio. Se dio por la plaza, por los mercados, se dio por el taponamiento del agua y alcantarillado y la última que se dio por dictar una ordenanza tributaria por la cuestión del catastro urbano. Se escuchaban términos como indio ignorante, como indio salvaje. Puedo decir los momentos más difíciles en sentido de escuchar ese tipo de humillaciones. Pero también se puede decir que han sido espacios de oportunidad para demostrar que realmente la administración estoy haciendo con uso de razón (Antonio Llumitasig, Alcalde de Saquisilí).*

La disputa interétnica genera cohesión interna y alianzas dentro del mundo indígena frente al mestizo, de ahí el importante peso político de la Jatarishun dentro del cantón. Sin embargo, el faccionalismo interno de la organización y entre las comunidades indígenas es una constante que atraviesa por momentos de confrontación y disputa; y por momentos de concertación y acercamiento, dependiendo de los contextos políticos que se enfrente y de la necesidad de posicionamiento frente al mundo mestizo.

Otro de los aspectos teóricos que proponemos considerar al concebir al desarrollo como un “campo social” y como un escenario de disputa, se refiere, siguiendo a Foucault (1979, 1987), a la producción de discursos de verdad y discursos de poder<sup>5</sup>.

En el campo del desarrollo la producción del discurso constituye una de las “armas” con las cuales se lucha, se disputan espacios y se construyen representaciones y significados de lo social. En las prácticas concretas del desarrollo, en las que intervienen actores concretos en escenarios locales concretos, el desarrollo constituye también un campo de conflicto y de disputa (Eguiguren, 1995: 30) en el que se negocian contenidos y se generan “discursos de verdad” en función de las propias relaciones de poder. Como lo afirma Foucault, las relaciones de poder implican al mismo tiempo resistencias, las cuales son efectivas precisamente en los puntos en los que el poder se ejerce y al igual que el po-

der, estas resistencias locales pueden dar lugar a estrategias globales (Foucault, 1979: 171).

En este sentido, las identidades colectivas construidas en la dinámica organizativa del movimiento indígena en los contextos locales y en el campo de juego del desarrollo, se expresan también en la construcción de un discurso de verdad, que recurriendo a elementos simbólicos presentes en la cultura local, contribuyen a generar cierta normatividad en las prácticas sociales (y en esa medida también en la generación de *habitus*<sup>6</sup>), orientadas a legitimar a la organización y a fortalecer el sentido de pertenencia de sus asociados.

Las identidades construidas potencian la realización de acciones colectivas y motivan la participación de los asociados en las mismas, lo cual a su vez refuerza estas identidades. Creemos que estas acciones colectivas, combinadas con la gestión de programas de desarrollo local, pueden convertir a las Organizaciones de Segundo Grado en espacios de poder económico y político en sí mismas, transformando el carácter de las relaciones de los campesinos con otros actores sociales.

### **Configurando el poder local: La construcción de nuevas formas de gestión municipal**

El Alcalde de Saquisilí al iniciar su gestión, intenta promover nuevas formas de gestión municipal para el desarrollo local, incorporando la participación de las organizaciones sociales indígenas y urbanas como uno de los pilares de su administración. Para ello solicita el apoyo de algunas ONGs y redes<sup>7</sup> con las que mantenía contactos previos, con el fin de llevar adelante un proceso participativo de planificación cantonal que permita construir la imagen de futuro del cantón, generar consensos, promover el ejercicio de la ciudadanía, enfrentar la segmentación social, fortalecer las capacidades locales y el capital humano y social existente en el cantón. De este modo, se plantea una estrategia de cambio en las reglas del juego del desarrollo local, partiendo de una nueva forma de gestión municipal.

Desde la perspectiva de las ONGs que están apoyando el proceso y del propio Alcalde, se pretende que la municipalidad se constituya en un actor social, cuyo rol vaya más allá de la prestación de servicios, posicionándose como agente de desarrollo y catalizador de procesos. In-

cluso en aquellos proyectos de prestación de servicios que actualmente ejecuta la Municipalidad de Saquisilí, como el proyecto de Agua potable y forestación para la ciudad de Saquisilí, se parte de un enfoque integral que promueve el empoderamiento de las organizaciones sociales y la cogestión en la ejecución y manejo del servicio.

Desde esta óptica, la participación de las organizaciones sociales en la gestión local es el eje articulador de las propuestas de desarrollo dentro del cantón. Se intenta superar la visión instrumental de la participación, en la cual ésta es un medio para abaratar costos a través de la organización de mingas. La participación de la población en todas las fases de las iniciativas de desarrollo conllevaría el empoderamiento de los actores sociales, el respeto a sus identidades, visiones y valores y la cogestión de los procesos. Antonio Llumitasig, sostiene al respecto: de acuerdo a las políticas implantadas en la municipalidad estamos de alguna forma implementando o forzando para que se dé la participación ciudadana. Toda una movilización popular. Eso no cabe en la cabeza de los políticos. Yo decía en la reunión de evaluación del proyecto del agua, no por desprestigiar a la comisión anticorrupción del congreso nacional, la verdadera comisión es que la gente controle, la propia gente, es decir en Saquisilí, el pueblo de Saquisilí controle a sus autoridades. La forma de manejo administrativo y financiero, la forma del manejo de los recursos que existen ahí, tanto materiales, como humanos, maquinaria.

Aunque se parte de esta visión, en Saquisilí la participación es un proceso que aún se encuentra en construcción, pues para que ésta se dé efectivamente es necesario contar con ciertos niveles de capital humano y social que permitan desencadenar nuevos procesos de desarrollo local.

En este sentido también se observan diferencias entre la zona urbana y rural. En las áreas rurales el proceso de planificación participativa es una práctica conocida. Esto ha facilitado los talleres de auto-diagnóstico comunitario, en los que la población indígena ha reflexionado sobre la situación actual de las comunidades rurales, identificando y priorizando sus problemas. Mientras que en el área urbana aún cuesta superar la visión de que la responsabilidad de los problemas está en los "otros", básicamente en el Estado y sus distintos niveles. La corresponsabilidad en el desarrollo, el ejercicio de derechos y la capacidad propositiva en esta zona es aún más débil que en el área rural.

Las diferencias de actitudes frente a los procesos de planificación participativa entre la zona urbana y la rural da cuenta por un lado, de la importancia de la cultura, como un factor para el desarrollo de las comunidades rurales y por otro, del papel que han jugado los procesos de desarrollo rural y los agentes externos (ONGs, Iglesia, Agencias Internacionales, etc.) en el fortalecimiento del capital humano y social dentro de las comunidades rurales.

En las áreas rurales, las prácticas tradicionales de reciprocidad, redes de confianza, cooperación mutua y organización social son parte del capital social, que adecuadamente manejadas constituyen elementos catalizadores para el desarrollo. Si a este contexto cultural, se suma el apoyo que han recibido las organizaciones campesinas e indígenas para sus procesos de desarrollo, la reestructuración de los poderes locales se transforma en un ámbito viable y posible, a pesar de los límites que se han mencionado en el acápite anterior. El campo del desarrollo ha sido utilizado por las organizaciones campesinas para replantear las relaciones de poder local en la medida en que han intervenido en la gestión de programas de desarrollo local y han controlado y redistribuido recursos en los contextos parroquiales, afirmando el poder indio en estos contextos.

En la zona urbana, a más de la baja autoestima de los pobladores en sus propias potencialidades y capacidades existe una desconfianza generalizada hacia los “otros” (vecinos, barrios, indígenas, el Alcalde, la Municipalidad, las organizaciones de apoyo, etc.). De ahí la segmentación social que se observa al interior del área urbana: existen tantas organizaciones barriales, cuantos cuadras o calles dentro de la ciudad, las organizaciones se dividen y se crean nuevas, el caso extremo es el de una organización barrial que agrupa a cuatro familias. En este contexto, es obvio que no exista una organización de segundo grado que agrupe a los pobladores urbanos.

El proceso de planificación participativa en la zona urbana, a pesar de las resistencias que ha tenido que vencer, ha contribuido en alguna medida a que la población asuma su responsabilidad en su propio desarrollo. Después de algunas reuniones con los representantes barriales se empieza a constatar cambios en sus percepciones y discursos. De ahí la importancia de estos procesos, no solamente como formas democráticas de enfrentar la planificación cantonal, sino además como mecanismos de construcción de ciudadanía, de formación, capa-

citación y educación y de fortalecimiento de los capitales humano y social.

En aquellas organizaciones con mayor capital humano y social, las demandas para fortalecer las capacidades locales son el eje articulador de todas las propuestas de desarrollo, mientras que en aquellas comunidades o zonas en las que el capital humano y social es débil, el acceso a los servicios vistos de forma aislada a los procesos sociales, constituye la demanda fundamental de estos grupos.

Superar la visión parcelaria del desarrollo y asumir una perspectiva de cantón, en la que en ocasiones, se debe postergar la resolución de necesidades a nivel sectorial y formular propuestas más globales e integradoras, es un desafío para las organizaciones sociales de base y los pobladores del cantón, que requieren enfrentar procesos de concertación y negociación, y ceder posiciones con miras a la construcción de un desarrollo local con equidad.

Sin embargo, este proceso también constituye un reto para las organizaciones externas de apoyo que deben abandonar sus prácticas tradicionales de “intervención” a nivel sectorial, coordinando actividades y aunando esfuerzos dentro de una perspectiva cantonal. De ahí que la coordinación interinstitucional no solamente es una necesidad para optimizar recursos y generar mayores impactos a nivel local, sino que responde a una lógica incluyente de trabajo en red en la que cada institución abandona protagonismos y se subordina a las prioridades establecidas a nivel cantonal, dejando de lado la concepción de intervención y asumiendo el rol de apoyo y acompañamiento a procesos sociales en construcción.

Lamentablemente, en muchas ocasiones las prioridades institucionales priman sobre los procesos reales; se crean organizaciones ad hoc para ejecutar determinados proyectos; como el surgimiento de estas organizaciones no responde a la dinámica social y a sus propios procesos, éstas desaparecen una vez concluidas las acciones de los proyectos que las generaron; se duplican acciones; no existe articulación entre los proyectos y actividades de las distintas instituciones; en las agendas institucionales no se parte de una visión integral de cantón.

La tecnocracia de los proyectos de desarrollo y los requerimientos de las fuentes financieras inciden decisivamente en este sentido, pues los proyectos de desarrollo están diseñados dentro de una lógica que lleva al cumplimiento de metas, resultados e indicadores en tiem-

pos establecidos. Generalmente, la óptica de intervención micro de estas propuestas no permite articularlas dentro de una visión más integradora y global y los rígidos cronogramas no necesariamente pueden ser adaptados a los lentos procesos de concertación, discusión y coordinación.

Por otro lado, la falta de una visión integral de futuro sobre el desarrollo del cantón, desde los propios actores sociales genera el espacio propicio para que los agentes externos intervengan con propuestas aisladas y desarticuladas, limitando a su vez, las capacidades de negociación de las organizaciones sociales hacia estos campos de intervención. De ahí la necesidad de promover la reorientación de las agendas de los actores externos de apoyo y fortalecer las capacidades de negociación y el empoderamiento de las organizaciones sociales de manera que estén en posición de negociar apoyos concertados que respondan a las líneas estratégicas de desarrollo del cantón establecidas por los actores sociales.

Los procesos de planificación del desarrollo local, entrañan componentes de investigación social aplicados al desarrollo. La aplicación de metodologías participativas permite la apropiación social de los conocimientos producidos en el propio proceso de investigación y desde nuestro punto de vista, en este aspecto radica su principal fortaleza. Igualmente, dada la participación de los actores en la generación del plan de desarrollo cantonal y al ser éste construido desde sus visiones y expectativas, sería de esperarse que el plan resultante igualmente sea asumido y considerado por los participantes como “nuestro plan de desarrollo”. Sin embargo, ello no ocurre ni automática, ni necesariamente. La participación de los diversos sectores y organizaciones en los talleres de discusión, en sí misma, constituye solamente uno de los eslabones en este proceso. Para que se produzca la apropiación social del plan en forma efectiva, aparentemente se requeriría de al menos dos condiciones adicionales: a) el fortalecimiento de las capacidades de proposición y negociación de los actores sociales frente al municipio; y b) la participación efectiva de estos actores en los procesos de toma de decisión y en la gestión misma de las actividades que proponga el plan de desarrollo. En este sentido, la participación ciudadana deberá implicar paralelamente el “empoderamiento” real de los actores a nivel local. Es decir, es necesario concebir a la participación no sólo como al-

go dado e instrumental, sino también como un proceso creciente en términos cualitativos que a su vez se expresa en las esferas decisionales.

Si la planificación participativa no va acompañada por un proceso de fortalecimiento de las capacidades locales para gestionar y negociar sus propias propuestas de desarrollo, se corre el riesgo de que los planes cantonales sean archivados en algún estante olvidado de cualquiera de las organizaciones participantes en el proceso y de que la participación ciudadana no rebase el ámbito discursivo.

Por otro lado, es necesario un cambio en las estructuras institucionales tradicionales, empezando por el propio municipio, que no cuenta con un departamento de planificación, menos aún con un equipo que dinamice y promueva la planificación participativa dentro del cantón.

Los procesos de concertación también tienen sus límites cuando se abordan conflictos fuertes entre diversos actores por la competencia por recursos estratégicos. No todos los sectores tienen la misma voluntad de concertar y negociar si esta negociación afectará a sus intereses inmediatos.

Otro de los factores limitantes presentes en el proceso de Saquisilí, se refiere al hecho de que las metodologías participativas aplicadas, si bien permiten un análisis de las percepciones de los actores y contribuyen a lograr acuerdos desde intereses diversos, por otra parte no han incorporado adecuadamente información adicional de carácter cuantitativo que puede ser muy útil en el proceso de planificación si es manejada por los propios actores. Esta limitación debe igualmente ser considerada, si se espera contar con un plan consistente.

Finalmente debemos señalar que las metodologías participativas corren el riesgo de ser instrumentalizadas si no se cuenta con una voluntad política desde el gobierno local, tendiente a transformar las prácticas de relación del municipio con los distintos actores. Este aspecto evidentemente genera riesgos para el gobierno local, puesto que complejiza su gestión y traslada los mecanismos de procesamiento de las demandas y de toma de decisiones al campo de los procesos de construcción de ciudadanías.

## Legitimación del poder local: Simbólicas y resistencias

La gestión del gobierno local por parte de un Alcalde indígena en un contexto de discriminación étnica entraña desafíos adicionales. Durante la nueva administración municipal, la necesidad de legitimación de la gestión del alcalde indígena frente al mundo mestizo ha sido una constante. No se trata solamente de enfrentar técnica y honestamente la gestión, sino de demostrar día a día frente al mundo mestizo que un indígena es tan capaz como un mestizo de administrar eficientemente, de movilizar recursos, de hablar en público, de relacionarse con otros organismos y autoridades; en definitiva, de “representar con altura a la población”. Antonio Llumitasig, comenta al respecto:

*Muchas veces a la geste del campo, a nosotros los indígenas se nos dice que solo servimos para coger azadón, coger pala y producir papas para la ciudad*

*Una de las cosas que he hecho para que las cosas marchen ha sido poner todo el empeño necesario. Yo no he faltado un día a la municipalidad. Ha sido un esfuerzo personal y de mi familia Es educarme y seguirme educando. Tanto es así que estoy cursando el tercer ciclo de derecho en la Universidad Particular de Loja. De alguna manera han entendido la gente: ‘Bueno pues este indio ya de alguna manera por lo menos está en la Universidad. Aunque no entienda pero está en la Universidad’. Esto me ha permitido que mucha gente al saludar, por ejemplo un señor Cueva decía: ‘Antonio sabemos que vas a terminar el agua en este año. Felicitaciones. Lo que nunca estos desgraciados de aquí, los de la esquina del parque hicieron, estás haciendo vos. Por otro lado te felicito -me dijo-, por un medio de comunicación supe que vos estabas estudiando. Prepárate por que tienes todo el derecho y tienes toda tu vida por delante’.*

Se trata de un “juego” en el que “los jugadores pueden jugar para incrementar o conservar su capital, sus fichas, conforme a las reglas tácticas del juego y a las necesidades de reproducción tanto del juego como de las apuestas. Sin embargo, también pueden intentar transformar, en parte o en su totalidad, las reglas inmanentes del juego” (Bourdieu y Wacquant, 1995: 66). En el caso de la construcción del poder local en Saquisilí se está intentando modificar las reglas del juego, a través de todo el proceso de planificación participativa y construcción de ciudadanía del que se habló en el acápite anterior. Sin embargo, éste es

un proceso en el que en muchas ocasiones es necesario recurrir a las viejas reglas para no perder las apuestas.

La legitimación indígena frente al mestizo está atravesada por simbólicas que en muchos casos son un reflejo en menor magnitud de lo que sucede en el ámbito nacional. Un ejemplo en este sentido, constituye la importancia dada por la actual administración municipal de Saquisilí al equipo de fútbol del cantón, el Deportivo Saquisilí, y el que este hecho se haya convertido en un pilar para la legitimación del liderazgo del Alcalde en momentos críticos en su relación con el centro urbano de Saquisilí.

El Deportivo Saquisilí nace en 1982 y se mantiene hasta 1985, cuando desaparece por falta de dirigencia y medios económicos. Vuelve a surgir en 1997, llegando a su máximo apogeo bajo la dirección del Arq. Sipriano Arequipa, Presidente del Club y actual director de Obras Públicas Municipales. En esta ocasión llega al triangular final de fútbol de segunda categoría profesional del Ecuador. Lamentablemente no obtiene un cupo en la serie B por gol diferencia.

La nueva administración municipal ha brindado todo su apoyo al Deportivo Saquisilí, adecuando el estadio cantonal, que por primera vez fue calificado para jugar partidos de fútbol profesional en el campeonato de 1998. Además se ha provisto de una sede con su respectivo mobiliario. La presencia del Alcalde del cantón y de los Concejales, empleados y trabajadores municipales, en todos los partidos jugados por el Deportivo Saquisilí dentro y fuera de la provincia confiere mayor importancia a los partidos y es altamente valorada por la población:

*El alcalde el año pasado estaba metido y se ganó una simpatía terrible por estar apoyando al Deportivo Saquisilí, a la terminación del estadio. Igual se convirtió en otro de los ídolos a nivel deportivo. Nos apoyó económicamente (...), nos acompañó al partido de Machala, él lloró igual que nosotros (...)*”

Las redes de reciprocidad y confianza mutua en el área urbana se movilizan en torno al equipo de fútbol; los moradores de Saquisilí no solo aportan económicamente para el mantenimiento del plantel, sino que además hospedan en sus residencias a las “nuevas contrataciones” que generalmente llegan desde Esmeraldas. Una ex-funcionaria del municipio anota al respecto:

*Lo del Deportivo Saquisilí es un fenómeno bien simpático en Saquisilí. Los saquisilenses son muy aferrados a ser de Saquisilí. La forma como*

*ellos se ven representados, en este caso es a través del deporte, en el Deportivo Saquisilí, ha tenido un apoyo unánime de la gente en el sector urbano ... Lo interesante es que quienes forman parte del equipo son unos morenos de San Lorenzo. Y esto es interesante porque la gente de Saquisilí les ven a los jugadores pero como héroes. Son todos maradonas ahí. Tan es así lo sienten que no les importan darles a sus hijas a los jugadores. Puede ser un ignorante que pateo la pelota pero con tal que esté en el Saquisilí es lo máximo, y las muchachas se sienten así, porque he conversado con unas muchachas enamoradas de estos jugadores. Entonces, les cuestionaba y les molestaba y ellas: no pues, es el que se mandó el gol en ese partido, ése es mi enamorado. Entonces están como en la gloria con los del Deportivo Saquisilí. La gente les ha apoyado tanto que inclusive les han recibido a los jugadores en sus casas y les han mantenido no sólo a ellos sino a las familias enteras de los jugadores.*

Las relaciones con los alcaldes de otros cantones de la provincia también está mediatizada de alguna forma por el equipo de fútbol. Es una obligación de los alcaldes recibirse entre sí cuando el equipo juega de local, como parte de las relaciones de reciprocidad. La presencia de los alcaldes en los partidos es un mecanismo de legitimidad y de promoción de su popularidad, incluso hacia aquellos estratos poblacionales en los cuales son fuertemente cuestionados. El caso más ilustrativo lo encontramos cuando se disputaba el triangular final, momento en el que colapsó la red de agua potable y la ciudad se quedó durante 18 días sin servicio. De no haber sido por el Deportivo Saquisilí y la euforia de la posibilidad de que acceda a primera división, el alcalde indígena podría haber sido linchado, ante el descontento que ocasionó la falta de agua.

Si bien el apoyo del Alcalde al equipo de fútbol ha mediatizado en alguna medida las relaciones entre la municipalidad y los pobladores urbanos, existen una serie de demandas por parte de los sectores urbanos que han debido ser enfrentadas por la actual administración y han permitido legitimar el poder del alcalde dentro de la urbe. Así, el colapso del sistema de agua potable constituía un problema en la ciudad cuya solución no podía ser postergada, pues debido a la falta de recursos de los municipios pequeños, este problema no había sido adecuadamente enfrentado por las administraciones anteriores. Paradójicamente, es precisamente a la administración indígena a la que se exige la solución de este problema de manera inmediata, como una prue-

ba de la capacidad técnica y de negociación del Alcalde. La municipalidad asume la solución de este problema como prioritario para el cantón, como un mecanismo de legitimar el poder del alcalde indígena en el área urbana, siempre resistente y cuestionadora ante su gestión.

Las negociaciones en torno a las posibilidades de obtención de recursos para financiar el proyecto de agua potable para la ciudad de Saquisilí, reflejan las dificultades de emprender una administración municipal basada en una nueva forma de hacer política frente a un contexto nacional en el que prima la corrupción, el centralismo y el clientelismo.

Así, frente a las presiones de la población urbana, la municipalidad negoció paralelamente este proyecto ante el Banco del Estado y ante agencias internacionales de cooperación. El Banco del Estado aprobó un crédito a 15 años plazo (con los correspondientes intereses que finalmente debían pagar los usuarios), por un monto total de 3.100 millones de sucres. Este monto incluía la suma de 900 millones de sucres correspondientes a los estudios realizados por una consultora privada durante la administración municipal anterior (con los respectivos intereses que debía cancelar la municipalidad al BEDE) y 2.200 millones para la construcción del sistema. En este proyecto no se contemplaban actividades de forestación y mantenimiento de las cuencas hidrográficas, ni tampoco las actividades de capacitación, promoción, participación y cogestión del proyecto por parte de los usuarios del sistema. Durante la negociación se recurrió a un conjunto de “personajes” influyentes vinculados al gobierno central.

Dados los altos costos del proyecto con el BEDE y la posibilidad de financiarlo con el aporte de organismos de cooperación internacional a costos sustancialmente menores, inclusive luego de la actualización respectiva de precios (1.707 millones que incluyen además las actividades de forestación de las cuencas hidrográficas y de capacitación), se detuvieron las negociaciones con el BEDE y el proyecto fue financiado por parte de los organismos internacionales. La población urbana se comprometió a apoyar la construcción del sistema de agua a través de mingas, para abaratar los costos del proyecto. Además se conformó un Comité de Gestión y compra de materiales para el proyecto con el fin de garantizar la participación de la ciudadanía, la cogestión en la implementación y mantenimiento del sistema y la transparencia en el manejo de recursos.

Desde la óptica de la población urbana, la obtención del financiamiento para este proyecto ha sido posible por el hecho de que el Alcalde es indígena, por lo que cuenta con una red de contactos (ONGs internacionales y nacionales y organismos de cooperación internacional) que ha facilitado su gestión y ha hecho posible la movilización de recursos para el sistema de agua potable, que para un alcalde mestizo no hubiera sido posible obtenerlos.

A pesar del escepticismo que en un inicio mostraron algunos funcionarios municipales, la respuesta y participación de la población urbana en la ejecución del proyecto rebasó las expectativas. Como lo señala, el director de Obras Públicas del Municipio de Saquisilí:

*Porque yo era el primer escéptico y el primer utópico y el primer opositor a lo de las mingas. Que nunca va a salir aquí, quién va a dar la cara. A mí me daba un recelo terrible, una vergüenza terrible irme a una reunión de un barrio y decir que hay que ir a trabajar en minga. Conociéndoles como son, qué horas mandan dando. Y ahora el momento ya no, me desespero mas bien cuando no hay talleres, cuando no hay reuniones porque a la postre, de una u otra manera uno se está ganando una imagen, que a su debido momento a de ser canalizada para el objetivo que uno quiere llegar.*

El proceso de concertación entre la municipalidad y los pobladores urbanos en ocasiones ha llevado a una subordinación de los criterios técnicos frente a la necesidad política de mantener la legitimidad y frenar la oposición a la gestión local. Un ejemplo en este sentido fue la negociación con la población en relación a los impuestos prediales. Según el levantamiento catastral realizado por la AME, el impuesto a los predios urbanos debía subirse en un 20%; sin embargo, ante la oposición de la población reunida en Asamblea, el Concejo decidió subir el impuesto solamente en un 10%, pues acatar el criterio técnico suponía enfrentar una oposición que podía hacer tambalear el poder constituido.

Al hacer un balance de la actual gestión municipal, es evidente que los mayores esfuerzos y recursos se han invertido en el área urbana, manteniendo la lógica tradicional del quehacer municipal y el rol del municipio como dotador de servicios. Este hecho abre algunas interrogantes: ¿Será que la necesidad de legitimización frente al mundo blanco mestizo, pesa más que las lealtades primordiales con las organizaciones y comunidades indígenas? ¿Es que a nivel del Concejo

Municipal y de los empleados y trabajadores de la municipalidad, las percepciones sobre el rol del municipio como dotador de servicios aún permanecen incólumes?

Las perspectivas de la Municipalidad para asumir los retos que el proceso de descentralización trae consigo, responde a procesos de mediano y largo plazo que no pueden ser asumidos por decreto y que implican cambios en las mentalidades, concepciones e imaginarios colectivos tanto a nivel de la población indígena como en el complejo mundo urbano, así como las relaciones interétnicas entre estos espacios. Se abre entonces, un horizonte de trabajo con nuevos retos y desafíos para todos quienes de una u otra manera estamos involucrados en la construcción de una propuesta de desarrollo sustentable con equidad.

## NOTAS:

- 1 En las elecciones de 1996 en Saquisilí se articuló una alianza entre las comunidades y organizaciones indígenas católicas y evangélicas en respaldo a la candidatura de Antonio Llumitasig, generando un importante proceso de concertación electoral a nivel provincial, que lamentablemente no se mantuvo para las elecciones de 1998.
- 2 Bustamante destaca la importancia y pertinencia del concepto de cultura política como categoría analítica útil para interpretar la conducta y las prácticas políticas en el Ecuador (Bustamante, 1996).
- 3 La Iglesia católica apoyó la construcción de la Casa Campesina de Saquisilí, SWISSAID, UNICEF (PROANDES) y CESA apoyaron la dotación de sistemas de agua para uso doméstico, SWISSAID y CESA también apoyaron la construcción de casas comunales.
- 4 En las elecciones de 1998 el movimiento indígena en Saquisilí obtuvo un Concejal y en Cotopaxi un diputado. El Consejo Municipal desde Agosto de 1998 está conformado por 1 Alcalde y 3 Concejales indígenas de Pachakutik, 2 Concejales de la Democracia Popular y 2 Concejales Social Cristianos.
- 5 Para Foucault, el poder está indisolublemente relacionado con el conocimiento, en tanto el conocimiento es producido como una función de las relaciones de poder; "las relaciones de poder no pueden disociarse, ni establecerse, ni funcionar sin una producción, una acumulación, una circulación, un funcionamiento del discurso. (...) Estamos sometidos a la producción de la verdad desde el poder y no podemos ejercitar el poder más que a través de la producción de verdad" (Foucault, 1979: 139-140). Pero al mismo tiempo que los procesos de producción de la verdad se inscriben en las relaciones, mecanismos y procedimientos de poder y se apoyan en un "soporte institucional", el discurso y

- la producción de saber, es también "aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse" (Foucault, 1987: 12).
- 6 El concepto de habitus es definido por Bourdieu como "un sistema socialmente constituido de disposiciones estructuradas y estructurantes, adquirido mediante la práctica y siempre orientado hacia funciones prácticas" (Bourdieu y Wacquant, 1995: 83). Así, mientras "el campo estructura el habitus", éste último a su vez "contribuye a constituir el campo como mundo significativo, dotado de sentido y de valía, donde vale la pena desplegar las propias energías" (Idem: 87-88). Aunque el habitus está constituido por "principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones" (Bourdieu, 1991: 92) perdurables en el tiempo e incorporados en el individuo, no constituye un conjunto estático sino más bien "un sistema abierto de disposiciones, enfrentado de continuo a experiencias nuevas, y en consecuencia, afectado sin cesar por ellas" (Bourdieu y Wacquant, 1995: 92).
- 7 Entre estas ONGs y redes están el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), SWISSAID, la Cruz Roja Suiza, Diagnóstico y Autogestión (DYA), Heifer Project Ecuador (HPI), la Corporación de Estudios y Promoción Social Integral (CEPSI) y la Red Interamericana de Agriculturas y Democracia (RIAD).

## BIBLIOGRAFIA

- BEBBINGTON, A. y otros,  
1992, *Actores de una Década Ganada: Tribus, Comunidades y Campesinos en la Modernidad*, COMUNIDEC, Quito.
- BOURDIAU, Pierre  
1991 *El sentido Práctico*, Taurus Ediciones, Madrid.
- BOURDIAU, Pierre y Wacquant, Loïc  
1995 *Respuestas por una Antropología Reflexiva*, Editorial Grijalbo, México.
- BUSTAMANTE, Fernando,  
1996 "La Cultura política y ciudadana en el Ecuador", en *Ecuador: un problema de gobernabilidad*, CORDES - PNUD, Quito.
- CONAIE-RIAD-IULA,  
1995 *Descentralización, gobiernos locales y participación de las organizaciones campesinas e indígenas*, RIAD, Quito.
- EGUIGUREN, Amparo,  
1995 *La Teoría de la Práctica Aplicada a la Interpretación del Desarrollo Rural. El Caso de la Unión de Organizaciones Campesinas del Norte de Cotopaxi*, FLACSO, Tesis de Maestría, 1995.
- FOUCAULT, Michel  
1979 *Microfísica del Poder*, Ediciones de La Piqueta, Madrid.

FOUCAULT, Michel

1987 *El orden del discurso*, Tusquets Editores, Barcelona.

MARTINEZ, Luciano

1996 “Organizaciones de Segundo Grado, Capital Social y Desarrollo Sostenible”, en *ICONOS No. 2*, FLACSO, Quito.

SANTANA, Roberto,

1993 “Globalización de la economía y campesinado serrano. Análisis en tres dimensiones”, en *Ecuador Debate*, 29, CAAP, Quito.

SYLVA, Paola,

1991 *La Organización Rural en el Ecuador*, CEPP - Abya Yala, Quito.

# **BUSCANDO NUEVAS RELACIONES ENTRE LA POBLACION Y EL MUNICIPIO: EL CASO DEL CANTON CHORDELEG, AZUAY**

*Betty Tola B.*

## **INTRODUCCION**

Uno de los temas recurrentes en el discurso político de los últimos tiempos es el referente al de la participación ciudadana en la gestión municipal. Desde una perspectiva democrática este planteamiento propone asumir al espacio cantonal como más propicio para generar cambios en el relacionamiento entre el estado y la población, dada la mayor cercanía existente entre estos actores locales y el conocimiento de la situación económica, política, social y cultural; lo cual posibilitaría la generación de procesos de concertación que tengan como base la transparencia, el acceso a información, el diálogo y la búsqueda real de consensos en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población implicada. .

Cambiar las actuales relaciones entre el estado local y la población signadas por el clientelismo, la falta de transparencia y la limitada participación, en una relación democrática, se convierte en una de las apuestas y retos para los gobiernos y sociedades locales, pues implica un cambio actitudinal en cada uno de estos actores, requiere por parte de los gobiernos municipales la voluntad política para implementarlos y por parte de la población el interés y una visión estratégica para plantearse estos cambios.

En el caso de la provincia del Azuay, estos planteamientos adquirieron mayor desarrollo y difusión a partir de 1996, fecha en la que el Movimiento Pachacutic Nuevo País, accede a la Alcaldía del Cantón Cuenca, y en reelección a la del Cantón Chordeleg, generando gran ex-

pectativa a nivel general sobre la viabilidad de estas propuestas.

El artículo que se presenta da cuenta de un acercamiento a la relación actual existente entre el Municipio de Chordeleg y la población de este joven cantón Azuayo, desentrañando las propuestas de sus autoridades, la dinámica social de la población, a fin de analizar cuáles podrían ser a futuro elementos potenciadores de un proceso de democratización local.

## EL CANTON CHORDELEG

El joven cantón Chordeleg, creado en abril de 1992, tiene una población de 12.105 habitantes, cuya edad media es de 19 años y está concentrada mayoritariamente en el área rural (79%); el conjunto de la población es mestiza, y no se registran entre la población conflictos raciales que puedan generar divisiones, más bien se percibe en todos sus habitantes un fuerte sentido de cohesión y pertenencia al Cantón.

La artesanía (56,22% PEA) y la actividad agropecuaria (25.16% PEA) son los ejes productivos del Cantón, sin embargo ambas atraviesan procesos de deterioro debido a la falta de incentivos, las dificultades de acceso a recursos para la producción, canales apropiados de comercialización, deterioro de los recursos naturales entre otros. Además la actividad comercial (6.34% PEA) genera un permanente flujo de recursos a la zona, por la constante afluencia de turistas y compradores que llegan al centro cantonal en busca de productos de la zona, sobre todo de joyas.

La situación antes descrita de la actividad artesanal y agropecuaria configuran un escenario en el que la falta de empleo y de perspectivas vitales en la zona, hacen que, como parte de la estrategia de sobrevivencia, se den procesos de migración sobre todo masculina, la misma que se ha profundizado en los últimos años, inclusive en la actualidad se presenta migración internacional, siendo esta una fuente de ingresos que a futuro podría dinamizar la economía local.

## **APOSTANDO POR UNA NUEVA INSTITUCION MUNICIPAL**

Desde la integración del Cabildo en enero de 1993, se ha mantenido el mismo Alcalde, un ex dirigente campesino cantonal y provincial, electo por primera vez por las listas 17 (PSE) y reelecto en 1996 por las Listas 18 (Pachacutic Nuevo País).

### **La propuesta política**

La propuesta impulsada por el Alcalde tiene como base tres ejes:

- a.. Realizar una gestión democrática que garantice la participación activa y organizada de toda la población en los diferentes programas y/o acciones que lleva a cabo la Municipalidad. Para el Alcalde “una verdadera participación tiene que ser tanto en las decisiones cuanto en el análisis, primeramente tiene que partirse de un diagnóstico, de un análisis de la situación y tomar decisiones respecto a las prioridades, sobre cuales el margen de gastos, en la ejecución de las obras y en la fiscalización”. Esta oferta de participación planteada por el Alcalde, como se verá más adelante, propone fortalecer la organización social del Cantón, sin embargo en la práctica todavía hay limitaciones.

- b.. Impulsar la producción artesanal y la actividad turística como bases económicas para el desarrollo del Cantón, para viabilizar esta propuesta se han realizado una serie de programas y acciones en coordinación con instituciones públicas y privadas.

- c.. Dotación de infraestructura básica para mejorar el acceso a servicios de la población, lo cual se ha focalizado sobre todo en el Centro cantonal

La implementación de esta propuesta pasa por garantizar una gestión municipal acorde a estos planteamientos, tanto en lo referente al desempeño institucional, cuanto al relacionamiento con la población.

### **El Desempeño institucional**

Actualmente en el Municipio laboran 35 personas en calidad de empleados y trabajadores, quienes se encuentran distribuidos en los

departamentos de Finanzas; Obras públicas; Educación y cultura; Policía, justicia y vigilancia; y el recientemente creado departamento de Agua y Saneamiento Ambiental, a continuación se plantean algunos aspectos que caracterizan la gestión de la Municipalidad de Chordeleg:

**Planificación:** La Municipalidad no cuenta con un sistema de Planificación claramente definido que establezca las líneas prioritarias de acción a corto, mediano y largo plazo, lo que se hace al inicio de cada año es establecer de manera general algunas obras prioritarias, lo demás se realiza de acuerdo a las demandas que vayan surgiendo a lo largo del año, lo cual fortalece las prácticas clientelares en el relacionamiento con la población, y disgrega los recursos municipales en pequeñas obras que no logran tener mayor impacto en la calidad de vida de la población. Esta situación se evidencia con claridad en la inexistencia de un Departamento de Planificación.

**Presupuesto:** Al no existir una planificación tampoco hay elaboración de presupuestos y éste se elabora basándose en grandes rubros: gastos corrientes, gasto operativo y gastos de inversión, desglosando este último en casas comunales, alcantarillado, canchas de uso múltiple, vías y carreteras entre otros, que en el transcurso del año se asignan de acuerdo a la demanda de la población. Para 1996 y 1997 los porcentajes de generación de ingresos propios fueron de 4,33% y 7,88% respectivamente, lo cual evidencia la gran dependencia que actualmente tiene esta Municipalidad respecto de las transferencias estatales, situación que se agrava por las dificultades que se dan para que éstas se efectivicen en los plazos respectivos, incumpliendo con los requisitos de oportunidad, continuidad y suficiencia.

**Participación y toma de decisiones:** Al no existir un sistema de planificación estructurado se dificulta la participación de la población en la gestión Municipal. La realización de obras se da en función de la demanda de la población, de la revisión de actas de las Sesiones de Consejo, se desprende que las demandas presentadas por la población del Centro Cantonal a través de sus organizaciones (Clubes deportivos y Comités Barriales), se resuelven favorablemente al momento en que éstas se exponen, no sucede lo mismo con las demandas de la población rural, cuya decisión, en un porcentaje importante, se pospone a fin de disponer de información técnica.

**Administración interna:** Existe autonomía para la gestión de los departamentos y se promueve permanentemente para que el perso-

nal se capacite y pueda desarrollar su trabajo de manera eficiente y con una actitud positiva y amable en la atención al público, por ejemplo, se posibilita la participación del personal en la capacitación técnica que oferta la AME, sobre temas de descentralización y participación que ofertan organismos no gubernamentales, y en 1997 se auspició la participación de la Directora Financiera en el Post grado de Población y Desarrollo Local Sustentable, entre otros. Este estilo de gestión además ha desarrollado buenas relaciones entre Alcalde, Concejales, empleados, empleadas y trabajadores posibilitando un ambiente agradable de trabajo que se traduce en un sentido de pertenencia a la Institución.

**Gestión de Proyectos:** Con el objetivo de satisfacer las demandas de la población el Alcalde ha realizado, ante distintas instancias de desarrollo públicas, privadas y de cooperación internacional, los trámites necesarios para la consecución de recursos, de ahí que se han conseguido algunos proyectos como: Proyecto de Salud; Apoyo a la Artesanía de Paja toquilla, y a la Alfarería, Plan de Desarrollo Turístico, siete investigaciones realizadas por el Postgrado de Población y Desarrollo Local sobre recursos naturales, mujer y economía, salud, educación, participación social, y gestión financiera municipal, entre otros.

La gestión de proyectos que respondan a las necesidades sociales y productivas del Cantón constituyen uno de los logros de la actual gestión municipal, sin embargo se ve necesario a corto plazo la implementación de un sistema de planificación participativa que pueda articular en el corto y mediano plazo todas las acciones que se llevan a cabo, y posibilite a la población realizar procesos de seguimiento y evaluación del quehacer municipal.

## **La oferta municipal de participación**

Como parte de la propuesta de una gestión democrática, de cara a la población y con el fin de efectivizar el lema municipal de “Un Municipio para Todos” que expresa la propuesta del Alcalde de hacer un gobierno democrático, garantizando la participación de todos los sectores sociales; se han establecido algunos mecanismos concretos de participación, algunos de ellos ya determinados en la Ley de Régimen Municipal y otros legislados a través de ordenanzas y que por tanto rigen tan solo para el cantón Chordeleg.

Mecanismos reconocidos por al ley y/o institucionalizados por la práctica: Uno de los mecanismos que se han utilizado con mayor frecuencia es el de las Sesiones abiertas de Consejo, en determinadas ocasiones ha invitado a líderes comunitarios, dirigentes de organizaciones gremiales, representantes de juntas parroquiales, de clubes deportivos, tenientes políticos, maestros, grupos de mujeres, entre otros a participar de estas sesiones. A modo de ver de algunos líderes, concejales y síndico, estas convocatorias no están normadas, se dan de manera espontánea y han sido convocadas para tratar dos tipos de aspectos: cuando se han suscitado problemas políticos con sectores de oposición y se requería informar a la población a fin de legitimar las decisiones y actuaciones de la institución municipal.

Y para informar a la población sobre proyectos que la Municipalidad está interesada en llevar a cabo con organismos públicos, educativos y no gubernamentales, por ejemplo: Proyecto Integral de Salud, proyecto “Municipios, Desarrollo Local y Participación Ciudadana” y propuestas de investigación de Estudiantes del Postgrado Población y Desarrollo Local Sustentable, generalmente en las sesiones se informa a los asistentes sobre estas propuestas, quienes generalmente felicitan las distintas iniciativas que lleva adelante el Alcalde y ratifican su disposición para trabajar y colaborar en estas propuestas, ya que al no disponer de información más detallada de cada proyecto no están en capacidad de plantear inquietudes, sugerencias y/o propuestas.

El otro mecanismo que se ha institucionalizado por la práctica son las Comisiones ante el Consejo, es decir representantes de grupos, comunidades o parroquias y personas particulares se acercan a la Municipalidad para expresar sus demandas, este mecanismo es utilizado especialmente por los grupos y organizaciones del Centro Cantonal: Comités Barriales y Clubes Sociales y Deportivos, muy esporádicamente por comités pro mejoras de las comunidades rurales. Se puede observar que en la mayoría de los casos el Consejo decide en ese momento, sobre todo si provienen de los Clubes deportivos pertenecientes al Centro Cantonal.

Nuevos mecanismos de participación creados por el Municipio: El Consejo Cantonal ha creado algunas Ordenanzas que tienen como objetivo abrir nuevos mecanismos de participación de la población:

a.. Elección de las Juntas Parroquiales: En 1993 el Consejo aprueba una ordenanza para el Nombramiento y Funcionamiento de las Jun-

tas Parroquiales, que tiene como objetivo garantizar su legitimidad y funcionamiento a través de la manifestación democrática de la Parroquia que la designa. Esta ordenanza ha sido implementada para la elección de 3 Juntas Parroquiales, sin embargo no ha sido garantía para un funcionamiento regular y democrático de las mismas, pues a pesar de que fueron elegidos con una alta participación de la población, no han logrado un funcionamiento óptimo.

b.. Oficina Municipal de la Juventud: En 1995, según ordenanza Municipal se crea la Oficina Municipal, la que deber llevar adelante, en coordinación con la Dirección Nacional de la Juventud, planes y programas juveniles cantonales permitiendo la participación organizada de los jóvenes, y fomentando procesos de capacitación e información hacia los jóvenes; y estaría integrada por los delegados de los distintos clubes, asociaciones, cooperativas juveniles y más organizaciones de jóvenes existentes en el Cantón. Además las Juntas Parroquiales y Organismos barriales delegar n un representante juvenil para que se integre a la Oficina. Luego de la emisión de esta ordenanza se realizaron un conjunto de reuniones con el objetivo de estructurar el funcionamiento de la Oficina de la Juventud, sin embargo a la fecha no existe dicha oficina, ni se han realizado acciones tendientes a su creación.

c.. Consejo Cantonal de Salud: En mayo de 1998 el Consejo Cantonal emite la Ordenanza sobre el funcionamiento del Consejo Cantonal de Salud creado como parte de la ejecución del Proyecto Agua, Salud y Saneamiento Ambiental, que lo ejecutan conjuntamente la Curia de Chordeleg, la Municipalidad, y Care Apolo (ONG). El consejo cantonal tiene como finalidad desarrollar todo su esfuerzo para lograr que la comunidad se convierta en un elemento dinámico con el afán de elevar su nivel de salud y condiciones de vida, facilitando la incorporación de las prácticas de salud a nivel familiar. Este Consejo esta conformado por los representantes de las siguientes entidades: Curia de Chordeleg, Ministerio de Salud, I. Municipio de Chordeleg, Ministerio de Educación, Liga Cantonal de Jóvenes, de las Mujeres de Chordeleg, de la comunidad organizada y de las organizaciones internacionales y nacionales que colaboren en la zona. Si bien están integrados distintos representantes de las organizaciones sociales del cantón no se puede decir que exista una participación activa de parte de ellos pues los niveles de información y capacidad de toma de decisiones aún es débil, además no se puede hablar de igualdad de condiciones entre los actores parti-

cipantes, ya que en este caso la Iglesia con su poder de convocatoria, la Municipalidad con el liderazgo, la voluntad política y parte del financiamiento, y Care Apolo con el financiamiento y el apoyo técnico, juegan un rol preponderante frente a una ciudadanía no constituida y más bien limitada a un rol de usuaria.

El Municipio de Chordeleg es uno de los Municipios más dinámicos y de mayor iniciativa en el ámbito provincial, muestra de ellos son los múltiples programas y proyectos que se están llevando a cabo; situación que le permite a la Municipalidad responder de mejor manera a las demandas de la población, y ganar mayor legitimidad a su gestión.

Otro aspecto muy importante en la gestión de este Municipio es la existencia de una cultura institucional que se expresa en la permanente capacitación del personal, en la búsqueda de eficiencia y el fuerte sentido de pertenencia que tienen todos los estamentos municipales.

El liderazgo que ejerce el Alcalde tanto internamente al Municipio, como en el Cantón e inclusive en la provincia, ha posibilitado algunos hechos como por ejemplo lograr al interior del Consejo una correlación de fuerzas favorable, que ha posibilitado la viabilidad de algunas propuestas. A nivel cantonal, la legitimidad de su liderazgo se expresó en las elecciones de 1996 en las que resultó reelecto a pesar del cambio de partido, lo que se explica porque la población vota más por figuras que por partidos, dando cuenta de una débil constitución de sujetos políticos en el Cantón.

De los mecanismos que actualmente la Municipalidad oferta a la población los que más se utilizan son aquellos legalmente reconocidos y los que se han institucionalizado por la práctica, en tanto que los otros no han tenido los resultados esperados, ni han sido impulsados decididamente, se ve también una preeminencia del rol de la Municipalidad, frente a un rol más de espectador, cliente y beneficiario que asume la población. Situación que se da porque la participación de la población se ha reducido sobre todo a legitimar las acciones, propuestas y decisiones de la Institución Municipal y del Alcalde.

El proceso vivido configura un escenario municipal favorable para avanzar cualitativamente en procesos de participación social para la gestión municipal, lo cual depende sobremanera de la voluntad tecnopolítica para implementarla.

## LA POBLACION LOCAL Y LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

### Las organizaciones sociales

Para analizar la dinámica de las organizaciones sociales, entendidas éstas “como un grupo de individuos que se identifican con determinados intereses y que deciden actuar en común, con el propósito de defenderlos y resolver de manera colectiva problemas compartidos”, se requiere, entender cuales son las aspiraciones de la población, cuales son sus intereses socio económicos, sus intereses o conflictos étnico culturales, étaeos y de género, cuales son las formas organizativas que aglutinan, quienes son sus actores y quienes ejercen liderazgos. Este reconocimiento es esencial en el marco del análisis de la participación ciudadana pues ésta puede ser cualitativamente más alta si tiene como base a organizaciones sociales existentes que ejercen presión y desarrollen capacidades propositivas.

La dinámica social existente en el Cantón Chordeleg da cuenta mayoritariamente de formas de participación colectivas, para la resolución de problemas y satisfacción de necesidades los Chordelenses buscan espacios organizativos. Tan sólo en el caso del Centro urbano se ve que cierto tipo de demandas se plantean de manera individual. Las organizaciones presentes en la zona se agrupan en las siguientes categorías:

a.. Organizaciones reivindicativas: son aquellas que se constituyen con la finalidad de satisfacer alguna demanda o servicio y/o resolver algún problema: juntas parroquiales, comités pro mejoras, de agua, electrificación, seguro social campesino, entre las más relevantes.

b.. Organizaciones sociales: se organizan con el propósito de mejorar condiciones sociales relacionadas no solo con la vida material, sino con otras dimensiones de la vida de las comunidades: dentro de esta clasificación estarían los comités de padres de familia, los clubes deportivos, los consejos pastorales.

c.. Organizaciones productivas: tienen como objetivo mejorar las condiciones económicas de sus miembros, sus reivindicaciones están relacionadas con el acceso a los recursos para la producción: tierra, ca-

pital, tecnología, trabajo; a esta clasificación pertenecen. La Asociación Artesanal Museo Comunidad de Chordeleg, los gremios de joyeros, alfareros, la Comuna La Merced, entre otras.

La población de Chordeleg, sobre todo la que se encuentra en la zona rural, tiene una tradición y práctica organizativa importante, lo que hace que para resolver sus problemas o satisfacer sus necesidades opte por integrar espacios colectivos, esto se puede apreciar en el interés que demuestran frente a iniciativas planteadas desde el Municipio y/o instituciones públicas o privadas, que se identifican con sus intereses, en la participación activa en mingas, en comités de padres de familia, de agua, de luz eléctrica, etc. Otro aspecto positivo es que esta dinámica social ha generado jóvenes líderes ligados a sus organizaciones comunitarias, parroquiales, pastorales, juveniles, de mujeres, etc.

Pese a la existencia de una multiplicidad de organizaciones, se podría decir que en la mayoría de los casos, éstas nacen y desaparecen de acuerdo a intereses concretos y no se ha configurado un tejido social, ni tampoco existe una organización fuerte o un espacio de encuentro que esté en capacidad de aglutinar al conjunto de grupos y expresiones organizadas de la sociedad local, además las organizaciones tienen serias limitaciones en su capacidad de elaborar propuestas que vayan más allá de las demandas inmediatas, algunas mujeres líderes ubican los años 80 y la presencia de la iglesia y de movimientos de izquierda como los momentos más altos de formación de líderes, concientización y fortalecimiento organizativo, lo que hace que hoy se carezca de liderazgos convocantes y propositivos.

## **La participación de la población en relación a la Municipalidad**

El relacionamiento actual entre la población y la Municipalidad se podría caracterizar de la siguiente manera:

a.. Solicitud de obras: Las principales demandas de la población, a través de sus organizaciones, se centra en solicitar y gestionar la realización de obras pequeñas: canchas de uso múltiple, muros de contención, letrinas, lastrado de vías, entre otros: su participación se da por tanto en el ámbito de las demandas por servicios básicos y obras de infraestructura.

b.. No hay Planificación: Las demandas que se presentan no responden a una planificación ni a una priorización de necesidades, sino a situaciones coyunturales, por tanto no son parte de un plan de desarrollo local, es por eso que según expresaba un líder “cuando hacemos una gestión vamos con una lista de obras, de todo eso algo nos han de dar”.

c.. Interlocución fragmentada: La presencia de un sinnúmero de organizaciones o comités en las parroquias e inclusive en cada una de las comunidades, fragmenta la interlocución con la Municipalidad, presentándose por lo general varias demandas de una misma comunidad, pero de distintas organizaciones, lo cual a su vez dificulta el establecimiento de prioridades y genera competencias y conflictos entre ellas.

d.. Aporte con Mano de obra: una vez aprobada la realización de una obra por parte de la Municipalidad, la población coejeuta o participa en su realización aportando con mano de obra, materiales de la zona, alimentación para técnicos y trabajadores, combustible para maquinaria, entre otros. Esta forma de participación se da sobre todo en el área rural, ya que la población urbana es tan solo demandante de los servicios que ofrece la Municipalidad, no aporta en la ejecución de la obra, ya que la paga posteriormente en su calidad de usuaria.

e.. Fiscalización y evaluación de la obra: La población no fiscaliza ni controla la realización de una obra; todo el proceso desde la entrega de contratos para la construcción de una obra, la administración de los recursos, la compra de materiales y la verificación de su calidad es realizada por la misma Municipalidad, es decir la participación de la población se limita a su aporte con mano de obra y/o materiales de construcción.

f.. Rol de la Municipalidad: Para el conjunto de la población el ámbito de acción de Municipio es la ejecución de obras y dotación de servicios, y los aspectos productivos y económicos que tienen que ver con su sobrevivencia son de responsabilidad de cada familia. Pero para algunos líderes, pese a que la Municipalidad ha invertido en canchas comunales, y otras obras y donaciones pequeñas, no ha habido cambios sustanciales en la vida de la población. Expresando que es necesaria la participación activa de las bases para buscar un nuevo rol de la municipalidad en la promoción y fomento de actividades productivas y de servicios que dinamicen la economía cantonal. En este sentido hay

algunas experiencias como la de la Asociación Artesanal Museo Comunidad, integrada por 220 artesanas de paja toquilla y que ha logrado apoyo de la Municipalidad a través de un aporte económico inicial, de la entrega de un local para exhibición y venta, y para el relacionamiento con instituciones no gubernamentales.

g.. Prácticas clientelares: Se puede ver que la población no tiene ningún nivel de participación en la definición de prioridades en las cuales invertir, y la Municipalidad tampoco dispone de criterios a través de los cuales priorizar. Entonces la definición de obras se da más bien por otro tipo de relaciones, en ese sentido el Alcalde plantea que “la población es muy hábil para negociar, no desperdicia momentos, lo hace a través de las fiestas, de sus líderes, y de compromisos con ciertos Concejales, o a través de compromisos políticos que se dan en el proceso electoral, a través de algún profesor, o un miembro de la familia o de la comunidad que trabaja en la Municipalidad”, es decir continúan primando prácticas clientelares y de relaciones primordiales antes que una planificación.

Esta forma de participación de la población también tiene explicaciones más estructurales:

a.. La situación de pobreza existente en este cantón también presiona a la población a buscar la sobrevivencia y no le queda tiempo para capacitarse, reunirse, planificar.

b.. Los mecanismos del sistema democrático han limitado por años la participación de la población al ejercicio del voto, que implica delegar el poder de decisión a la autoridad electa, por tanto no existe una práctica de participar para tomar decisiones, menos aún para fiscalizar y evaluar la gestión.

c.. Prevalece una separación entre lo público y lo privado: la población está convencida que la satisfacción de sus necesidades básicas y una responsabilidad privada, de cada familia y que las autoridades Municipales no tienen nada que ver con ello, y más bien son las obras comunitarias las que se deben gestionar ante el Municipio.

d.. La desventaja en la que se encuentran las mujeres para ejercer protagonismos, tanto por las dificultades de acceso a la educación y de movilidad debido a las relaciones machistas existentes en la zona, pese a que ellas son las que asumen activamente el trabajo comunitario no son quienes ejercen el liderazgo de las organizaciones.

Concluyendo se diría que la población tiene una actitud muy pasiva frente a la Municipalidad, lo que es recurrente frente a otras instituciones presentes en el Cantón, recibe lo que la institución ofrece, no tiene una participación más deliberante y propositiva se queda a un nivel más reactivo. Además la fragmentación existente, las prácticas clientelares, la visión inmediatista y la falta de liderazgos más estratégicos han hecho que no se constituya una red organizacional fuerte con la suficiente autonomía para que pueda interlocutar con la Municipalidad, y supere el nivel informativo y de consulta en el que se encuentra su proceso de participación .

Pese a todo ello, la existencia de una dinámica socio organizativa permanente, la presencia de liderazgos jóvenes y el interés de la población por mejorar sus condiciones de vida constituyen condiciones a potenciar a fin de lograr un rol más protagónico de la población en la gestión Municipal y en el desarrollo del Cantón.

## CONCLUSIONES

a.. Niveles de Participación: La participación de la población en la gestión Municipal se da a nivel de la demanda por servicios y pequeñas obras, y en el caso del área rural coejecuta la obra a través del aporte en mano de obra no calificada y con materiales de la zona. No existe un espacio real en el que la población pueda participar del proceso de toma de decisiones, de la definición de prioridades, menos aún en planificaciones anuales ni en la asignación de recursos, esto es aún privativo al quehacer de la institución municipal. Ya que la práctica existente ubica a la participación de la población en un nivel de información, consulta y en contadas ocasiones de iniciativa, más no en el ámbito de la toma de decisiones.

a.. Los rendimientos: Los cambios cualitativos en la relación estado- sociedad civil están dados por la constitución de un espacio público de deliberación que permita transparentar la toma de decisiones y orientarlas en función del bien común, es decir la participación debe traducirse en cambios reales en las condiciones de vida de la población. En el caso de Chordeleg, vemos que existen una serie de cambios orientados hacia este objetivo, sin embargo éstos no siempre se han dado como resultado de la participación social, sino más bien como iniciativas

desde la Institución Municipal: en este sentido de pueden resaltar la elaboración de un Plan de Desarrollo turístico, apoyo a la creación y fortalecimiento de la Asociación Artesanal Museo Comunidad, la integración de gremios, la comercialización de materias primas entre otros.

b.. Transformaciones en la estatalidad: Los mecanismos implementados para la participación de la población, han tenido dificultades en su viabilidad, si bien algunos han sido institucionalizados a través de Ordenanzas Municipales, caso de la Elección de juntas parroquiales, Oficina de la Juventud y del Consejo Cantonal de Salud, los otros mecanismos como la Sesiones abiertas y la recepción de comisiones continúan quedando a la discrecionalidad del Alcalde. Además no se ven en la estructura municipal, cambios que posibiliten una participación de la población, pues actualmente no existe tampoco un departamento de planificación, pues esto tendría una repercusión importante, ya que de alguna manera rompería con el clientelismo, pues las respuestas a demandas coyunturales lo posibilita.

c.. Constitución de actores o reproducción de roles: La constitución de un espacio público como elemento central para la ampliación de la participación de la población en la gestión de la cosa pública, implica el encuentro de diferentes actores, cada uno portador de intereses diferentes, por ello es necesario desarrollar en cada uno de ellos, sobre todo en los representantes de la población, el poder suficiente para poder negociar con los otros que en el caso de Chordeleg, ejercen un fuerte liderazgo como la Municipalidad o tienen una importante convocatoria como la Iglesia, pues esta capacidad permitir romper con las relaciones instrumentalizadas que se apoyan en el mantenimiento de prácticas clientelares y reproducen el rol pasivo de la población y sus organizaciones. En el caso de Chordeleg, se ve con claridad, que la falta de información, la fragmentación de la demanda, la falta de liderazgos con gran legitimidad social, la falta de propuestas de mediano y largo plazo, hacen que se presenten grandes limitantes para la constitución de sujetos sociales en el ámbito cantonal.

Finalmente se podría plantear que ,éste, como todo proceso en el que se opta por desarrollar la participación social en la gestión municipal, tienen avances y retrocesos, y su continuidad depende del involucramiento de los actores en juego. Del acercamiento a este escenario en Chordeleg, se ve que éste es uno de los procesos más interesantes del

Austro Ecuatoriano, y que a futuro se podrían ubicar dos escenarios posibles:

1.. Profundizar este proceso y consolidarlo en la perspectiva de democratizar la relación estado sociedad civil, con lo cual el desarrollo del cantón tendría más perspectivas, al definir objetivos comunes, desarrollar capacidades en función de dichos objetivos, canalizar y optimizar el uso de recursos, lograr cambios en la institucionalidad (creación de un departamento de planificación, institucionalizar los mecanismos de participación), generar procesos de articulación de las organizaciones sociales, etc.; o

2.. Llevar el proceso hacia una visión más instrumental de la participación, y convertirla en un mecanismo de legitimación de la institucionalidad y más concretamente del Alcalde.

Estas son las dos tendencias en juego, lo que pase a futuro dependerá del posicionamiento que asuman los actores, de sus intereses y del protagonismo y capacidad propositiva que cada uno de ellos desarrolle.

## BIBLIOGRAFIA

BARRERA, Augusto.

1997 De la movilización a la participación popular en la Gestión Municipal. En Revista C ntarro No. 18. Cuenca, Ecuador.

BARRERA, Augusto.

1998 Reflexiones sobre la Ley de Descentralización del Estado y de participación social. EN Revista Ciudad Alternativa No. 20. Centro de Investigaciones Ciudad. Quito, Ecuador.

CORAGGIO, José Luis.

1996 La Agenda de Desarrollo Local. Ponencia presentada en el Seminario sobre "Desarrollo local, democracia y ciudadanía", Montevideo, 3-6 de julio de 1996. La descentralización: el día después. Conferencia por Internet.

CORAGGIO, José Luis.

1991 Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular. Centro de Investigaciones Ciudad. Quito, Ecuador

CORPORACION DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES .

Ley de Régimen Municipal. Quito-Ecuador.

CUNILL G., Nuria.

- 1995 La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: búsqueda de nuevos sentidos.

DUTAN, Holger.

- 1997 Democracia, ciudadanía y participación. En Revista Cántaro No. 18. Cuenca, Ecuador

GONZALES R., Esperanza.

- 1995 Manual sobre Participación y Organización de la Gestión Local. Foro Nacional por Colombia. Capítulo Regional Valle del Cauca. Cali, Colombia

MUNICIPIO DE CHORDELEG.

- 1993 Libro de Actas de las Sesiones del Concejo Cantonal. Chordeleg, Ecuador
- 1998 Libro de Actas de las Sesiones de las Ordenanzas Municipales. Chordeleg, Ecuador

MUNICIPIO DE CHORDELEG.

- 1998 Revista Chordeleg. Municipio Chordeleg, Ecuador

OFIS.

- 1997 Memorias de Talleres Parroquiales en Chordeleg. Cuenca, Ecuador Taller Gobiernos Locales y Participación ciudadana. Cuenca, Ecuador

ORTIZ, Santiago y TAMAYO, Eduardo.

- 1997 Participación ciudadana y desarrollo Local. Experiencias de Municipios participativos e iniciativas de la sociedad civil. ACJ, Red de Democracia y Desarrollo Local de la Costa. Quito,

SCHULDT, Jurgen,

- 1995 Repensando el Desarrollo; Hacia una concepción alternativa para los países Andinos. Centro Andino de Acción Popular, CAAP. Quito, Ecuador.

TOURRAINE, Alain.

El regreso del Actor. Fotocopia

UNDA, Mario.

- 1998 Espacialidad y temporalidad de las identidades locales. Minga Nacional por la Ciudadanía. Centro de Investigaciones Ciudad. Quito, Ecuador

# TRES TRISTES TIGRES TRILLAN TRIGO EN UN TRIGAL: PROYECTOS DE DESARROLLO Y PARTICIPACION POPULAR

*Mario Unda*

Digamos que todo proyecto de desarrollo es ahora participativo, facilitador y propicia el “empoderamiento” -espantoso anglicismo que pudiera ser ventajosamente reemplazado-. Acudir a la participación, además, pareciera ser suficiente para definir lo que uno quiere y hace. Por supuesto, nada nuevo se dice cuando se afirma que la participación es un conjunto de relaciones entre actores, y que, por lo tanto, puede tener cualquier característica y no una sola. Es justamente ese tema -el del relacionamiento de actores en los “proyectos participativos”- el que motiva esta reflexión. La hacemos a partir del proyecto “Agua-Desarrollo”, un proyecto de gestión ambiental con participación popular que se ejecutó entre enero de 1993 y marzo de 1995 en el Noroccidente de Quito; fue impulsado por la Federación de Barrios Populares del Noroccidente de Quito (FBPNQ), el Centro de Investigaciones CIUDAD y la Red de Estudios de los Servicios Urbanos en América Latina (REDES) y contó con financiamiento del Secretariado Internacional del Agua (SIA) y del Programa de Voluntarios de Naciones Unidas (VNU) (que desarrollaron similares experiencias en otros países).

## **El reparto**

La FBPNQ es una organización barrial de segundo grado, surgida en 1982; en la actualidad aglutina comités barriales, organizaciones juveniles, organizaciones de “madres cuidadoras” (mujeres de la zona vinculadas a programas de atención a la infancia) y comités de padres

de familia de guarderías. Se originó en las movilizaciones barriales que siguieron al intento de aprobar un proyecto de ley que preveía la reubicación de los asentamientos ubicados en las áreas de “cinturón verde” de la ciudad. La Federación ha tenido ya una larga experiencia en relación con proyectos de desarrollo, incluso en su cogestión y en su gestión directa.

El grupo de mujeres reúne a moradoras de los barrios, de distintas edades y nivel de instrucción. No existía previamente al comienzo del proyecto, y en su desarrollo se fue consolidando y ganando presencia social como grupo autónomo.

El comité de gestión funcionaba como espacio de interlocución entre Ciudad, la FBPNQ y el grupo de mujeres. Estaba compuesto de un(a) representante por cada una de las partes. Era el organismo encargado de la dirección y de la administración del proyecto

## EL PROYECTO

La FBPNQ, con el apoyo de CIUDAD, impulsa desde 1992 un Plan de Desarrollo Vecinal (PDV) que busca un desarrollo alternativo, coherente y ordenado para la zona y la potenciación de la organización de la población para mejorar su capacidad de gestión y movilización para solucionar sus principales requerimientos de ordenamiento territorial, desarrollo económico, desarrollo cultural, comunicación y fortalecimiento organizacional. “Agua-Desarrollo” es uno de los varios proyectos pilotos que se han iniciado a partir de 1993.

Para la implementación del proyecto se conformó un **Comité de Gestión (CG)**, en el que participaron un representante de la FBPNQ, una representante del comité de mujeres y un representante de CIUDAD. El proyecto no estuvo cerrado en sí mismo. Se buscó su articulación y complementación con otros proyectos y acciones, pero también la coordinación con instituciones estatales, organismos internacionales, universidades, colegios, y escuelas, organizaciones sociales y ONG’s.

El proyecto tuvo una duración de dos años, hasta marzo de 1995 y si mirásemos su ejecución pudiera dividirse en dos fases. La primera, que duró los primeros ocho meses, estuvo dedicada a la formación y a la capacitación del grupo de mujeres. La segunda, que consumió los

restantes dieciseis meses, se dirigió a fortalecer la autosustentabilidad del proyecto y a la ejecución de un conjunto de acciones vinculadas.

La capacitación abordó distintos temas necesarios para la puesta en marcha y funcionamiento adecuado del proyecto: aspectos socio-organizativos, pues las mujeres que participaron del proyecto tenían muy poca experiencia organizativa anterior; cuestiones de género; la problemática ambiental urbana, el Plan de Desarrollo Vecinal, manejo de viveros y especies para arborización en zonas urbanas, prevención de desastres, primeros auxilios, contabilidad básica, gerencia de proyectos.

En esta fase se ejecutó también la “Minga por la Vida”, una acción encaminada a prevenir desastres, tras el fuerte invierno del año 1993. La minga realizó un conjunto de trabajos preventivos en las laderas del Pichincha, donde se ubican más de cuarenta barrios populares. Desde el punto de vista del proyecto, sirvió para comenzar las labores de arborización: ese día se sembraron mil árboles en los barrios del Noroccidente.

### **“La población beneficiaria”**

En dos “manchas” separadas por un sector de viviendas ricas, se sitúan más de 60 barrios populares que ocupan 1.600 hectáreas (8.5% de la superficie de la ciudad) y están habitados por 53.000 personas (el 4.8% del total de habitantes de Quito a 1990).

Los 10 barrios involucrados en la experiencia albergaban a 16.763 personas (según el censo de 1990), alrededor del 31% de la población de la zona; casi el 66% de ellos son considerados “pobres por ingresos”.

Eso, a pesar de que más de la mitad de familias (un 55%) recurren al la inserción múltiple en el mercado laboral como estrategia de sobrevivencia; obreros, trabajadores públicos subalternos y cuentapropistas en servicios y artesanías son las principales ocupaciones de los moradores.

Las carencias de servicios, infraestructura y equipamiento son significativas. En los barrios populares del Noroccidente, solo el 36% de las familias cuenta con agua potable domiciliaria y el 35% con alcantarillado.

Los moradores de estos barrios han desarrollado y mantienen una variedad de formas organizativas: comités barriales, cooperativas de vivienda, clubes y ligas deportivas, grupos culturales, juveniles, de mujeres, de trabajadores y de estudiantes.

En la segunda fase se desarrolló la mayoría de acciones prácticas emprendidas en el proyecto, a excepción de la Minga por la Vida. Los pobladores, mediante una veintena de mingas, construyeron un tanque-reservorio con capacidad de 100 metros cúbicos; la asesoría técnica, el diseño y la dirección de la obra corrió por cuenta de Ciudad. Se construyó un vivero con árboles nativos para contar con producción propia para las campañas de arborización. Se completó el programa de arborización de las laderas, que contemplaba sembrar ocho mil árboles de especies nativas en los barrios populares de la zona. Así mismo, el proyecto colaboró en la realización de obras de mantenimiento. El grupo de mujeres y el proyecto contribuyeron en la realización de los campamentos vacacionales de 1994, en los que participaron 300 jóvenes y se benefició a 3 mil niños del sector. En este tiempo también se desplegó una intensa actividad de intercambios con organizaciones y proyectos similares y de visitas orientadas para fortalecer los criterios del proyecto.

## LOS ACTORES Y SUS PAPELES

CIUDAD y la Federación de Barrios del Noroccidente oficiaron como instancias responsables del proyecto, tanto frente a los financistas y auspiciantes, cuanto frente al grupo de mujeres, a las organizaciones barriales y a los moradores. La co-responsabilidad se tradujo en un manejo cogestionado del proyecto. Pero la cogestión no se redujo a Ciudad y a la Federación; incluyó al grupo de mujeres generado durante el proyecto. Entre los tres conformaron un Comité de Gestión (un delegado por cada lado) que fue el encargado de organizar y administrar el proyecto. La ejecución estuvo a cargo, básicamente, del grupo de mujeres.

Las organizaciones de los barrios inicialmente involucrados jugaron un rol de coordinación al inicio, hasta que la dinámica del grupo de mujeres fue autonomizándose. Desde entonces, obraron como grupo de presión. A los moradores en general y a ciertos grupos específi-

cos, como jóvenes y niños, les tocó el papel de beneficiarios de algunas de las acciones emprendidas en el proyecto (el tanque de agua, la arborización, los campamentos vacacionales, etc.).

Los demás actores involucrados tuvieron un rol puntual y complementario. Podría decirse que ésto se debe a que, desde sus respectivas perspectivas, las relaciones indicaban solamente puntos de intersección y no establecimiento de lazos. Ocurrió así con el Municipio (participación en la Minga por la Vida, donde se coordinaron algunas acciones, en las labores relacionadas con el vivero -visitas, intercambios-), ocurrió con otras ONGs ambientalistas y de desarrollo (intercambios, actividades de capacitación, participación eventual en algunas actividades específicas), y ocurrió también con la opinión pública.

<b>Lazos e intersecciones</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudad _ Federación</li> <li>• Ciudad _ Comité de Gestión _ Federación</li> <li>• Federación _ Grupo de mujeres</li> <li>• Federación _ Comité de Gestión _ Grupo de mujeres</li> <li>• Ciudad _ Grupo de mujeres</li> <li>• Ciudad _ Comité de gestión _ Grupo de mujeres</li> <li>• Proyecto _ Grupo de mujeres</li> <li>• Comité de Gestión _ Grupo de mujeres</li> <li>• Grupo de mujeres _ Dirigentes de los barrios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Comunidad" (sobre todo, dirigentes) _ proyecto</li> <li>• Federación _ "comunidad"; es decir, Federación _ dirigentes de los barrios</li> <li>• Federación _ moradores de los barrios</li> <li>• Proyecto _ Grupo de mujeres _ Entidades públicas</li> <li>• Proyecto (básicamente, Grupo de mujeres) _ organizaciones (acaso: proyectos) de otros barrios</li> <li>• Proyecto (Comité de Gestión; Grupo de mujeres) _ otras ONGs</li> <li>• "Opinión pública" _ Proyecto</li> </ul>

Además, deberían considerarse aquellos momentos o espacios de relaciones en que el proyecto, en sí mismo, aparecía convertido en actor (relativamente) autónomo frente a otros actores. En otros términos, ¿puede considerarse que en todos los casos podría abrirse la serie de relaciones asumiendo que “el proyecto” se torna en entidad “autónoma”? En algunos casos, como ya lo hemos señalado, parece ser así, pero quizá sea una ampliación abusiva extenderlo a todos. De cualquier manera, podría considerarse como una posibilidad quizá latente, o que se expresa de modo incompleto y temporal atravesando el conjunto de relaciones

**Nota:** se tratará únicamente las relaciones entre actores sociales

## ÁMBITOS DE LAS RELACIONES: LOS ACTORES Y LAS TENSIONES

Aparentemente, el proyecto ponía en relación directamente a tres «actores»: Ciudad, la Federación y el grupo de mujeres. Pero un rápido vistazo ya advierte la presencia de otros más. Un posible cuarto actor -el resto de “la comunidad”-, no lo sería en cuanto tal, sino, más bien, como marco y eventual beneficiario de las acciones desplegadas en el transcurso del proyecto. Las instituciones de Estado aparecen como actor puntual, esporádico, que no influye directamente en la marcha de esta experiencia. Otros actores, como la opinión pública, otras organizaciones no gubernamentales, etc., se muestran de modo esporádico. De este cuadro se desprendieron varios y distintos niveles diferenciados de interrelaciones entre los diversos actores.

### Federación \_ Grupo de mujeres

Las tensiones se presentan acá desde que las expectativas de unos y otros corrían el riesgo de quedar cortas a medida que el proceso avanzaba. Para ser más explícitos: el grupo fue finalmente acercándose más a la realidad de una organización social que a la de un equipo de trabajo. Sin embargo, su identidad autónoma continuaba siendo más bien débil.

Una serie de consecuencias se desprendieron de este hecho: por un lado, el grupo presionaba por incrementar el control sobre los recursos del proyecto, sobre las relaciones que se abrieran, sobre la definición de actividades y de los ámbitos de su aplicación. Por otro lado, desde la Federación se presionaba por encuadrarlos dentro de sus definiciones, de sus prioridades, de sus actividades programadas; lo que corría el riesgo de ser entendido como injerencias. Pero esto tampoco quiere decir que durante ese tiempo haya sido una relación muerta. De hecho, el grupo de mujeres participó en un conjunto de actividades organizadas por la Federación (campamentos juveniles, mingas de arborización, actividades por el día de la mujer y del medio ambiente, etc.).

A la larga, la profundización de la dinámica de organización llevó a una modificación de expectativas. El ejemplo vendría dado por el

reconocimiento que hizo finalmente la Federación del Grupo de Mujeres como grupo de base, y no como equipo de trabajo, que es lo que, en un inicio, predominaba en la Federación. Esto, parte de un proceso de reconocimiento que llegará a traducirse en la presencia del grupo de mujeres en el Congreso de la Federación y en la dirección de la nueva secretaría del medio ambiente, no se produjo de modo automático. Es un proceso en marcha que no está encuadrado solamente en los tiempos del proyecto.

### **Proyecto \_ Grupo de mujeres**

Esta es una relación de importancia no sólo para la feliz realización del proyecto, sino para las vicisitudes en la conformación de la identidad del grupo.

En principio, la autoidentificación se daba como participantes (miembros) de un proyecto; identidad, por tanto, heterónoma. En ese marco entran tanto la identidad de ser “el proyecto Agua-Desarrollo” (en la cual no se distinguen a sí mismas del proyecto en el que participan), cuanto la de ser “eco-voluntarias” (en la que aceptan ser nombradas por una expresión impuesta desde el proyecto, es decir, desde fuera de ellas y desde antes incluso de la formación del grupo).

Puede decirse, pues, que fueron trazando un rumbo por el que transitaban desde aquel momento inicial en que lo determinante era “el” proyecto, y ellas su accesorio, hasta los más recientes en los cuales ellas pueden “apropiarse” del proyecto (en el sentido de hacerlo suyo y estar en capacidad no solo de “gestionarlo” o administrarlo, sino incluso de re-modelarlo); pero también, y en el mismo movimiento, “apropiarse” de un área de trabajo, de un conjunto de actividades, de una identidad que no se guíe por la adscripción a un proyecto o a sus promotores y administradores.

Es este cambio de eje lo que, a nuestro ver, ha marcado la conformación del grupo y de su accionar, y su constitución real en organización social.

## **Comité de Gestión \_ Grupo de mujeres**

En principio, el Comité de Gestión estaba formado por “representantes” de tres partes. En realidad, la relación del Comité de Gestión con cada uno de ellas no fue así de simple. Ya se ha visto respecto a Ciudad y a la Federación, con quienes sus resoluciones debían ser de algún modo “negociadas”. Respecto al Grupo de Mujeres, por el contrario, era visto como una suerte de superior jerárquico.

Esta sensación y ubicación de distanciamiento resulta hasta cierto punto natural, por un lado, frente a una separación de su experiencia cotidiana inmediata, visible; por otro lado, como mecanismo de defensa y prevención frente a una instancia que, aun participando de ella, no podían controlar. Trátase de un distanciamiento que, en cualquier caso, no puede disociarse del origen externo del Comité (desde la perspectiva del grupo, como actor incipiente).

Las mujeres, por lo tanto, no podían verse expresadas en el Comité de gestión, a pesar de tener una representante allí; no se veían haciéndolo suyo: cosas que resolvían de un modo regresaban modificadas luego de su tratamiento en el Comité de gestión; ciertas resoluciones podían verse como imposiciones o arbitrariedades o, cuando menos, como “presiones”; no consideraban tener influencia en sus decisiones, etc.

Podría preguntarse, eventualmente: ¿pero no tenían acaso una representante en el Comité? ¿Y entonces no eran tan parte de él como la Federación y Ciudad? Sólo formalmente, se podría responder. Ellas percibían claramente que, dijeran lo que dijeran los organigramas y los esquemas, lo cierto es que no estaban allí en condiciones de igualdad.

El Comité de Gestión, en consecuencia, no logró ser apropiado por el Grupo de mujeres, a diferencia de lo que había acontecido, en el camino, con el proyecto. Entre ellas, respecto a su delegada, la relación horizontal, de igualdad, de pares, no sufrió modificaciones. Dicho de otro modo, la participación en la instancia de gestión, aquella que era vista como superior jerárquico, no transformó el estatus de la representante ante las demás integrantes del grupo.

## **Grupo de mujeres \_ “comunidad”**

Se debe entender que, cuando aquí utilizamos el término “comunidad”, lo hacemos como alusión a una diversidad conformada por “di-

rigentes” y por “moradores”, por “organizaciones formales” y por “redes informales de relaciones”. No suponemos nunca una identidad entre ellos, entendiendo que algo así puede o no producirse en la dinámica de los vínculos reales -y que, por lo demás, suele sufrir modificaciones a lo largo del tiempo.

Por otra parte, “la comunidad” no es una cosa física, sino un conjunto de relaciones específicas en las cuales, determinados segmentos pueden estar, alternativamente o al mismo tiempo, adentro y afuera. En este caso, el grupo de mujeres, en tanto se relacionaba con “el resto de la comunidad” a través del proyecto, jugaba desde dos posiciones simultáneas, pero era percibido como actor diferenciado, precisamente porque la presencia del proyecto proyectaba sombras precisas sobre el grupo, que tendía a ser percibido (y autopercebido) como portador u oferente de servicios o beneficios para “la comunidad”. Esto, a su vez, se fortalecía porque el grupo estaba conformado por mujeres de barrios distintos y sus acciones no fueron emprendidas exclusivamente en los barrios donde ellas vivían (dicho de otro modo, no existe tampoco “la comunidad Noroccidente” con la que se relacionara el proyecto, sino distintas “comunidades de barrios específicos”).

Asumida esta ambivalencia, pero asumida también la lectura predominante, entonces la relación entre el Grupo de mujeres y la “comunidad” se desdobra, por lo pronto, en estas dos:

*a.* Las relaciones del grupo de mujeres con los barrios (y organizaciones barriales) que fueron considerados, al inicio, parte del proyecto. Deben tomarse en cuenta dos situaciones:

En primer lugar, algunos dirigentes “delegaron” a moradoras de su barrio para que participen en el proyecto y se incorporen al grupo de mujeres. De ello se desprenden dos consecuencias. Por una parte, y dadas las particulares condiciones de existencia que predominan actualmente en las organizaciones barriales, se trata, en este caso, de vínculos que se desarrollaron más específicamente con los dirigentes de las organizaciones barriales antes que con los moradores considerados en conjunto.

Por otra parte, que -habiendo sido convocados a participar de esta manera en el proyecto-, algunos (y algunas) dirigentes barriales creían entender que el proyecto “era de” los barrios y que los fondos iban a dar “plata al barrio”. Esto no dejó de provocar tensiones, pues no faltaron quienes pretendían tener derecho a usufructuar esos dineros

para otros menesteres (generalmente, “obras que el barrio necesita”).

En segundo lugar -y, como de cualquier manera algunas obras se realizaron como parte del proyecto (v. gr., el tanque de agua en Santa Isabel)- se dio el caso de que los moradores se relacionaran con el grupo de mujeres en tanto usuarios de las mejoras obtenidas a través de las actividades del proyecto.

Pero aquí, por tratarse de barrios que tuvieron su cierta parte en los momentos iniciales del proyecto, las dirigencias pudieron convertirse más fácilmente en intermediarios del beneficio.

*b.* Las relaciones del grupo de mujeres con los barrios que fueron, digámoslo así, “beneficiarios” de sus acciones (arborizaciones, campamentos juveniles, etc.). Con ellos, el grupo de mujeres se vincula al modo de oferentes de servicios o, más precisamente, de beneficios puntuales. Eso permite que los lazos partan desde el propio grupo de mujeres, sin intermediarios inmediatos, y se dirijan paralelamente hacia las formas organizativas “generales” (tipo cooperativa o comité barrial), hacia formas organizativas particulares (grupos de jóvenes) y hacia los moradores en general.

Nuestra opinión es que estas relaciones operaron decisivamente sobre la identidad del grupo, tanto en lo que se refiere a su autoafirmación (al amparo de los reconocimientos sociales que obtenían por sí mismas y sus actividades) cuanto a su autodefinition de trabajar “con” la comunidad. Ello permitió un reprocesamiento de identidades relacionales y no volcadas exclusivamente hacia adentro.

Pero, al mismo tiempo, sugiere un camino aún inconcluso: ¿habrá de reafirmarse como grupo oferente de beneficios y, por lo tanto, relativamente externo?, ¿o, por el contrario, habrá de transitar a una reasimilación en la “comunidad”?

### **En la sombra: “comunidad” (dirigentes) \_ proyecto**

En estos casos que acabamos de considerar dentro del punto anterior, los moradores y dirigentes de esos barrios, ¿se relacionaban con el grupo de mujeres en cuanto una organización más, o con el “proyecto”, en cuanto éste “debía” convertirlos en beneficiarios de alguna cosa?

En el primer caso (barrios que tuvieron cierta participación en el inicio del proyecto), lo último parece ser lo cierto; en el segundo (ba-

rrios que no participaron en el origen del proyecto), probablemente una combinación, es decir, con las chicas en tanto portadoras de los beneficios percibidos, en cuanto hacedoras de actividades que podían o no provenir de tal o cual proyecto o de ninguno.

Por decirlo en otras palabras, en el primer caso, es fácil que el grupo de mujeres haya jugado, a los ojos de los “beneficiarios”, el rol de intermediario de un sujeto que quedaba fuera de la vista. En el segundo caso, en cambio, podía ser asumido más naturalmente como sujeto activo.

Nuestra impresión es que así fue asumido tanto por las integrantes del grupo de mujeres cuanto por los distintos estamentos de “la comunidad”.

De este modo, podríamos distinguir claramente una relación que estaba en las sombras: comunidad (es decir, dirigencias) \_ proyecto; una relación que, para algunos, fue más expectativa que realización (esto es, no lograron funcionalizarla para sus intereses particulares).

### **Federación \_ “comunidad”**

Se trata, en este caso, de cómo la experiencia (“el proyecto”, desde una perspectiva inicial de la Federación, por ejemplo) contribuía a “mejorar”, “fortalecer”, “reabrir”, etc., las relaciones de la FBPNQ con los barrios y las organizaciones barriales de la zona. En general, a decir de los propios dirigentes de la Federación, los avances en este campo no fueron muy significativos.

A nuestro modo de ver, eso tiene una primera explicación de base en las condiciones reales del conjunto de organizaciones barriales en Quito (tanto las de base como las de segundo grado) que afectan igualmente a la Federación. Nos referimos, fundamentalmente, a la pérdida de actividad autónoma de los propios moradores, a la generalización de las relaciones clientelares como forma de relación normalmente asumida o soportada por la mayoría de la población y por muchas organizaciones -aunque, valga remarcarlo, no es éste el caso de la FBPNQ-, al debilitamiento a que han venido siendo sometidas las expresiones organizadas de los sectores populares.

Pero también han de señalarse algunas debilidades inmediatas compartidas: de la Federación, pues no “apareció” mucho, es decir no

logró conducir la imagen de las actividades, sobre todo en ciertas acciones públicas; del grupo de mujeres en tanto potencial organismo (u organización) de la Federación, identidad que durante un tiempo no lograba asir ni, por lo tanto, transmitir; del propio manejo del proyecto, que algunas veces parece haber tendido a presentarse sobre todo como proyecto en cuanto tal.

### **Proyecto \_ Grupo de mujeres \_ entidades públicas (o, más precisamente: acciones de las entidades públicas)**

Pudiéramos distinguir tres niveles o aspectos de las relaciones del “proyecto” con algunas entidades públicas y sus acciones: en primer lugar, las intersecciones provenientes de los planteamientos mismos del proyecto y de su ejecución (o, en su defecto, aquellos que dimanen de la dinámica del grupo de mujeres y de sus actividades); en segundo lugar, su participación (o, más ampliamente, su presencia) en acciones llevadas adelante por organismos públicos o a iniciativa de ellos; y, en tercer lugar, las actividades tendientes a fortalecer su capacidad de interlocución con las instituciones de estado (incluyendo tanto las del estado central cuanto las seccionales, de preferencia la municipalidad).

En términos generales, los dos primeros aspectos hacen parte de una misma cuestión y pueden ser vistos, a su vez, tanto desde la perspectiva de las significaciones de la relación según las lógicas presentes, cuanto desde la perspectiva de los impactos de esas interacciones. Más adelante volveremos sobre el tema.

### **Proyecto (básicamente: Grupo de mujeres) \_ organizaciones (eventualmente: proyectos) de otros barrios**

Estas relaciones se manifestaron, básicamente, como intercambios de experiencias con otras organizaciones que, de algún modo, llevan a cabo empresas similares. En un primer momento, las integrantes del grupo apenas “iban a aprender”, pero después ya tuvieron sus propias experiencias para mostrar. Resultan de utilidad para ver y discutir técnicas posibles, formas de organización del trabajo, resultados; pero, sobre todo, para que puedan empalmar subjetivamente en un tipo de

movimiento que despliega actividades productivas y de desarrollo social.

### **Proyecto (Comité de Gestión; Grupo de mujeres) \_ Otras ONG's**

Como en el caso anterior, aquí se trata de contactos que las integrantes del grupo han visto sobre todo como parte de su capacitación. Las relaciones con ONGs involucradas en temas ambientalistas han servido para ir dando forma a su manera de entender el trabajo y, más allá, su área de acción específica. Además, ha jugado un papel de no poca importancia en la autoestima del grupo, es decir, en la afirmación de su identidad.

### **Opinión pública \_ proyecto**

Dadas las modificaciones que se operan, se empujan y se esperan en las acciones y comprensiones de los actores populares por parte del Estado y de la "opinión pública", resulta de interés tomar en cuenta la "apropiación" que esta nueva conciencia hace de proyectos o actividades de este tipo.

Por supuesto, esa aparición en la prensa de experiencias de este tipo no puede ser analizada exclusivamente desde una perspectiva. Tiene varios sentidos. Por una parte, actividades "autogestionarias" son relevadas regularmente por la prensa, dándoles mayor visibilidad y trascendencia de la que tendrían en otras condiciones, pues se convierten en acciones ejemplares dignas de imitación o, en todo caso, en ejemplos demostrativos. Pero, por otra parte, permiten que el accionar se socialice mucho más rápida y ampliamente que antes, ofreciéndole la posibilidad de interactuar con otras experiencias afines (a las que difícilmente podría llegar de otro modo), de dialogar en ausencia con otros eventos emparentados y de ganar un espacio en la conciencia colectiva.

Por un lado se le otorga reconocimiento; por otra parte, se trata de "recuperarlas" por una visión determinada de las cosas, que intenta dotarles de un sentido preciso.

## Intersección y entramado de relaciones

Como se sabe, el proyecto ponía en relación, en primera instancia, a actores populares organizados y actores “técnicos”: asociaciones barriales diversas y organización no gubernamental. No obstante, la cotidianidad de las organizaciones y la lógica de las reivindicaciones sociales pone en contacto recurrentemente a los sectores populares (organizados o individualmente considerados) con instituciones estatales, ora del Estado central, ora de la Municipalidad.

De allí que, en el transcurso del proyecto, esas relaciones hayan aparecido de manera puntual. Desde la perspectiva del proyecto y de los actores más directamente vinculados a él, podríamos distinguir dos tipos de estas relaciones: por un lado, cuando se ha tratado de relaciones que, de alguna manera se desprendían naturalmente de la propia marcha del proyecto o de las actividades emprendidas por el grupo de mujeres; por otro lado, la participación del grupo de mujeres (o del comité de gestión, o del “proyecto”) en las relaciones entabladas entre un genérico “comunidad” (en este caso, moradores, organizaciones, dirigentes) e instituciones de Estado.

En el primer caso, por ejemplo, pudieran mencionarse las campañas de arborización. En ellas, las relaciones se dieron con dependencias municipales que tienen que ver específicamente con estos asuntos, vinculando el proyecto a aspectos puntuales de la política municipal (más que vincularles con un abstracto “gestión local o municipal”). Se observa que no dejan de presentarse dificultades en las relaciones, así sean puntuales. Dificultades operativas, pudiera decirse, a no ser porque revelan la existencia de lógicas distintas que guían el accionar y el pensamiento de actores diferentes, como veremos un poco más adelante.

En el segundo caso (es decir, en circunstancias de interacción de más actores), pudiéranse mencionar los ejemplos de la “minga por la vida” y la participación del grupo de mujeres en la discusión del proyecto “Laderas del Pichincha” que llevan adelante el BID y el Municipio de Quito.

Ambos casos muestran una tendencia de ciertos sectores populares organizados a involucrarse activamente en la gestión territorial. Pero muestran también conflictos cuando se trata de los alcances de esa participación. *De una parte*, porque las propias organizaciones aún no tienen una propuesta propia y más o menos acabada de esa participa-

ción, que muchas veces es inducida desde los intereses de instituciones y proyectos o meramente reactiva. *De otra parte*, porque hay, también, una marcada tendencia de las instituciones -de Estado, en este caso- a imponer los marcos, los tiempos y los fines de la participación, y a apropiarse de los réditos de legitimidad que producen tales acciones.

Por ejemplo: ya participaron moradores y líderes barriales en un taller. ¿Qué sigue después?, ¿qué mecanismos se diseñan para dar continuidad a la presencia de la población?, ¿seguirá siendo una participación en talleres que, a lo más, “definen” ciertos discursos generales, pero que no tienen incidencia en las decisiones centrales?. Por ponerlo en breve: si por una parte se proclama y se induce la participación, por otra parte se trata de establecer que esta se produce bajo la égida institucional.

### **Sobre ciertos impactos benéficos**

Ahora bien, desde otro ángulo, se pudiera tratar de ver qué impactos genera este tipo de proyectos en la institucionalidad, en sus técnicos, en sus actitudes y comportamientos.

En estos momentos, la participación viene siendo un leit motiv reiterativo en la justificación interna y externa de los proyectos y de los discursos dominantes. Pero esa emoción declarativa encuentra frecuentemente dificultades a la hora de aplicarse, pues técnicos y funcionarios suelen acabar sucumbiendo a la impaciencia de la razón proyectista y de su peculiar temporalidad.

De allí que muchas veces tal participación funge de accesorio, al modo de adorno de determinadas políticas. Muchas veces quizá no por intención deliberada, sino por desconocimiento, y por tanto desconsideración, de las lógicas de la organización social.

En este sentido, las prácticas que puedan mostrar formas de relaciones y de realizaciones distintas pueden tener una importancia algo más que anecdótica.

## **Para preparar futuras interacciones en condiciones más favorables**

Lo actuado por el proyecto en estos campos debería ser visto desde la perspectiva de procesos de fortalecimiento y potenciación de actores. Aquí se trata básicamente de generar las condiciones de organización, conocimientos, destrezas, etc. que permitan a los sectores populares emprender relaciones más o menos “protagónicas” con las instituciones estatales y municipales.

Las experiencias de relaciones, de discusiones, de estar en capacidad de comprender y proponer, de no ser siempre entes pasivos en el trato con instituciones jerárquicas son parte central de un crecimiento distinto de los actores. Pero esto no opera de forma automática: deben también ser procesadas a nivel de su conciencia del mundo y de las cosas (para lo cual no hay un solo rumbo ni un solo puerto de llegada).

## **LA PARTICIPACIÓN Y LAS LÓGICAS QUE SE INTERSECTAN**

La relación de los vínculos establecidos en el proyecto (o a causa del proyecto) entre el grupo de mujeres y las entidades públicas nos brinda la ocasión de introducir un pequeño paréntesis para profundizar los sentidos de la participación y de las interrelaciones.

### **Consideraciones acerca de la participación**

Vistas en sentido amplio, las vinculaciones específicas hacen parte de una tendencia que va imponiéndose: precisamente la vinculación puntual, a veces bajo la apariencia de experiencias participativas, incluso con rasgos de toma de decisiones. Las características más comunes, en estos casos, es que se propicia la presencia-participación de la “comunidad” o de sus organizaciones en segmentos de la gestión del hábitat.

Ahora bien: no siempre la participación está en capacidad de dar sentidos a la gestión (o de contribuir a la fijación de sentidos); también puede ser que la lógica de la(s) gestión(es) imprima su sentido a la par-

ticipación. Esto probablemente dependa de las características constitutivas de los actores que coinciden en la intersección en un momento dado. Y lo que puede observarse es que, por lo común, dicha participación trata de ser inducida hacia la ejecución de proyectos o de partes de ellos, y normalmente en territorios muy acotados a la vivencia residencial inmediata de los moradores.

Por eso es que, al mismo tiempo, estas participaciones no suelen tener mayor incidencia sobre las tendencias centrales de las políticas públicas mismas (ni sobre las políticas específicas ni, menos, sobre las de carácter general). Desde esta óptica resultaría un poco exagerado hablar de “participación en la gestión”.

Sin embargo, visto desde las prácticas usuales de la organización popular, abre la posibilidad de “acercarse” a la gestión pública (o, mejor, a la gestión de lo público) y a ciertas posibilidades de actuar sobre ella. Pero las mismas posibilidades deben ser entendidas como algo contradictorio: tratándose de un acercamiento que termina siendo subordinado, la aprehensión (y sus efectos sobre los procesos de conformación de identidades) generalmente es distorsionada y sus consecuencias dependerán de enfrentamientos de sentidos posibles en lo propia conciencia de los actores populares.

Por cierto, en muchos casos la intersección no llega a tanto y queda reducida a experiencia aislada que tiene más impactos a nivel de las ideas que de los hechos.

### **Consideraciones acerca de la intersección de lógicas**

La observación atenta de las interrelaciones y una lectura aguda de las dificultades revela la intersección de diversas lógicas en el punto del encuentro. Por un lado, una lógica centrada en la “organización del trabajo”, vista al modo de los proyectos o de las empresas, con definiciones precisas de antecedentes, metas, instrumentos, lugares, actores, roles y esquemas; definiciones que se establecen ya desde antes del inicio de las actividades: es aquella que quieren imponer, desde la institucionalidad de Estado, los técnicos y funcionarios.

Por otro lado, una lógica centrada en los requerimientos vistos desde una organización popular, que trata de responder a las necesidades sociales y a los ritmos de la vida social. El punto de referencia no son “actividades” sino acciones sociales. Para ella, objetivos y metas,

instrumentos y esquemas son apenas referenciales, pues la flexibilidad y la oportunidad de las modificaciones pueden ser esenciales.

## **¿ACTORES COMPLEMENTARIOS O LOGICAS CONTRAPUESTAS?**

Las conclusiones se han ido surgiendo y planteando a lo largo de los acápites anteriores. En este nos limitaremos a remarcar algunas. Quede claro que lo que viene a continuación se refiere, en general, a los proyectos de desarrollo con participación y que no se remite directamente al proyecto que comentamos ni a ningún otro proyecto específico.

### **Los proyectos en la intersección de las participaciones**

Por lo general, la interacción de actores en los proyectos de desarrollo es tratada como una división del trabajo simple. Eso supone, de alguna manera, que el sentido del proyecto es único y está dado, más o menos, por el propio proyecto. Aun cuando se acepte la diversidad de actores, se actúa como si la participación conjunta en un proyecto procediera de igualador (es decir, asignándole un mismo significado). Las diversidades aparecen entonces como distinciones funcionales, atinentes a los roles o funciones (sociales o relativas al proyecto) de cada uno de los actores, leídos muchas veces desde la racionalidad del proyecto o de la visión institucional. Lo que quiere decir que la lectura predominante es aquella que se realiza desde el proyecto o, cuando más, desde las instituciones vinculadas al proyecto (tanto las ONGs locales cuanto las agencias financieras o intermediarias) y que es esa lectura la que viene organizando las propuestas y las acciones.

Pero el problema es que los proyectos no son unívocos ni neutrales, precisamente porque no es una sola lógica la que confluye en él (o a él). Y el proyecto no anula ni difumina las lógicas diversas, pero tampoco las deja indemnes (sobre todo las lógicas subalternas son harto permeables). De hecho, el proyecto se convierte, en primer lugar, en el escenario en que esas lógicas se encuentran, en principio desde sus propios significados. Pero el proyecto, en segundo lugar, no es un envase a llenar con cualquier contenido: él mismo tiene una lógica específica

que requiere determinados comportamientos y tiende a rechazar otros. Se trata, por tanto, de un escenario condicionado (normalmente, las pautas y los horizontes se deben a un conjunto de agentes externos) y, a la vez, condicionante de las conductas de los participantes. Algunos de ellos ya vienen con esos comportamientos, conductas y valores o, por lo menos, con algunos de ellos pues son, grosso modo, parte integrante de la misma lógica del proyecto. Pero otros pueden venir munidos de lógicas no solo distintas, sino incluso antagónicas. Adicionalmente, este encuentro de lógicas se produce en contextos específicos -de los que son parte los procesos de afirmación o dispersión de los distintos actores. En el caso ecuatoriano, diríamos, sobre todo, las debilidades en los procesos de constitución independiente y de autoafirmación de los sujetos populares.

Por eso, si en general las “otras” lógicas, al aceptar el proyecto aceptan también sus condicionamientos, su forma de operar, a veces hasta su discurso y, paulatinamente, sus valores, ahora, en las condiciones actuales, la lógica de proyecto tiene aún más probabilidades de imponerse. De donde se sigue que, por más participativo que sea un proyecto, las lógicas predominantes tenderán a ser las lógicas externas, las lógicas de proyecto o las lógicas institucionales, reforzadas “naturalmente” en su interlocución con las dinámicas de los actores sociales. Ellos, en cambio, sufren la presión y la tentación trocar su lógica de representación en lógica también institucional, también de proyecto (muchas veces bajo un discurso de eficiencia y de racionalización). Todo esto porque el proyecto -que es escenario- es, al mismo tiempo, componente significativo y vehículo de expresión y contagio de esas mismas lógicas.

En la situación presente, es común que las ONGs y las instituciones estatales (sea centrales, sea municipales) lleguen hasta los sectores populares con la lógica de proyecto. Eso les confiere cierta similitud, incrementada por los vínculos formales e informales, discursivos y fácticos que se producen entre ellos. Pero, además, no llegan sólo con la lógica del proyecto; se vienen con la carga específica de relaciones esperadas o actuantes, entre las que tiene lugar predominante la lógica de clientela. Y con la carga de intereses específicos del que gobierna o intermedia. Ninguna previsión de interacciones debería pasar por alto esta cuestión, pues lo contrario sería suponer que el proyecto, en tanto escenario de encuentro o, mejor, de intersección genera una situación

de vacío que diluye los intereses propios de cada actor convocado o participante.

El punto es, en fin, que, en un choque de lógicas, unas terminarán por imponerse sobre las otras, “convenciéndolas”, “atrapándolas” o “reduciéndolas”. Obviamente, esto supone que las condiciones en que se desenvuelven los actores populares organizados son propicias para el desarrollo de estas tendencias (lo que supone, también, que dichas tendencias anidan ya en su interior).

Desde nuestra perspectiva, en cambio, el planteamiento debería modificarse: “controlar” la lógica de proyecto (incluso la lógica institucional) y subordinarla a las lógicas de constitución y representación social. El hecho es que el proyecto termina, los “técnicos” se van; pero quienes quedan son la gente y sus formas de organización y de expresión. En otras palabras: se trata de asegurar que el proyecto, aun sin diluirse, “respete” las lógicas de los actores populares y de sus organizaciones: sus tiempos, sus lecturas, sus premuras, sus esperas, sus requerimientos. Puede parecer obvio para un discurso participacionista, pero el hecho es que muchas veces desde los proyectos se imponen ritmos, acciones, discursos, incluso demandas y hasta formas de organizarse. Y, a la larga, formas de ser.

Pero este “respeto” (incluso diríamos: readecuación) no tiene tampoco un solo significado, porque en la constitución de sujetos y en la construcción de sus representaciones no hay una sola lógica: ni una sola forma de organización, ni un solo mecanismo de expresión y representación, ni un discurso uniforme; ni un solo sujeto, para comenzar. Por eso conviene precisar que el proyecto y sus acciones reforzarán tendencialmente unas lógicas respecto a otras, unos actores frente a otros. Tampoco aquí sus efectos gozan de neutralidad. Se nos antoja, entonces, que resulta indispensable explicitar estos “efectos secundarios”, tanto los esperados como los efectivamente producidos, y que esta precisión se la haga desde las necesidades tendenciales de la autoafirmación de los sujetos y no desde el “egoísmo de proyecto”.

De este modo, las interacciones, e incluso los actores y su configuración, no son necesariamente previsibles por completo. Porque los actores y sus lazos pueden modificarse, y porque la dinámica efectiva de un proyecto puede ir más allá o quedarse más acá de lo esperado. Es verdad que todo proyecto que se precie parte de un cierto marco de relaciones supuesto o buscado, pero éste debe ser visto, en rigor, como un

acercamiento inicial; y nada más. Se necesita que los proyectos tengan una enorme capacidad de flexibilidad, pues el acercamiento inicial debe ser continuado por otros, en un proceso permanente (por lo menos, mientras dura el proyecto). Por otra parte, ese acercamiento debe ser contrastado con los acercamientos iniciales de los actores populares y combinado con sus secuencias.

Si todo esto es así, la imagen que se nos ocurre es la de algo que está en movimiento y en conformación, y que el sentido de ese movimiento y de esa conformación viene dado por la actuación de orientaciones diversas que operan en una realidad dada. Es casi una obviedad que esto nos remite a la temporalidad y a la espacialidad de este tipo de proyectos, es decir, a la necesidad de ubicarlos en los contextos específicos en que van a desarrollarse. Esta contextualización suele remitirse, desde algunas agencias financieras, a las nuevas realidades mundiales, etc. Pero eso es insuficiente, porque la realidad mundial no es un manto uniforme que cubra de igual manera a toda la Tierra. Ciertamente, existen orientaciones que se han universalizado, pero las solas orientaciones no constituyen una realidad. Existen actores y sujetos, relaciones entre ellos (incluso relaciones de fuerzas) que configuran lo real. Sin embargo, muchas veces gusta tomarse esa “realidad” como un dato inamovible y “natural”, como si reconocimiento y sometimiento tuvieran el mismo significado.

Ahora bien, los proyectos tienen impactos precisos sobre la conformación de ese “marco contextual”, reforzando unas tendencias y desestimulando otras. No son neutrales tampoco respecto a esto. Por tanto, se nos antoja conveniente que este aspecto de los proyectos sea adecuadamente explicitado, más allá de un conjunto de formulaciones generales que tienden a jugar como declaración de intenciones o como justificación de acomodamiento.

Hasta aquí hemos hablamos de lo real casi como contexto: las modificaciones que se operan en la economía, en la política, en la propia configuración y estado de ánimo de actores y sujetos. Sin embargo, lo real es, también, la cotidianidad de aquellos sectores concretos y de aquellos hombres y mujeres que van a involucrarse en el proyecto; sobre todo, tratándose de proyectos que pueden operar, también, como fuente de empleo para un número, así sea reducido, de personas. Es necesario tomar en cuenta las condiciones de vida de la gente (que no son estadísticas, sino problemas diarios) y cómo estas van a determinar las

posibilidades y las “condiciones de contorno” de la participación y del involucramiento.

Y se debe prever que las respuestas puedan tener efectos contradictorios. Por ejemplo, un sueldo o una bonificación, o un estímulo material cualquiera pueden inducir participación y estabilidad en la participación, pueden incluso tener un cierto sentido de equidad respecto a la actuación de técnicos y de vecinos. Pero, igualmente, pueden generar dependencia vital de los proyectos y distanciamientos entre los participantes en el proyecto y los moradores comunes y corrientes. Es importante manejar con más precisión estas “historias posibles”, generalmente ocultas, de los proyectos.

### **¿Proponemos, acaso?**

Propositivamente, ¿qué consecuencias se desprenden de lo anterior? Trataremos de centrarlo en los siguientes puntos.

*a. Sobre los ejes.* Los proyectos y las acciones institucionales no son neutrales y pueden tener varios sentidos, incluso divergentes. Es necesario, entonces, optar por un eje: contribuir a fortalecer procesos autónomos de constitución de sujetos. Apostar por la organización social, por su carácter representativo, por sus capacidades de negociación y de presión (que incluye las capacidades propositivas). Contribuir a desarrollar la idea de la necesidad de generar concientemente lazos entre las organizaciones formales y las redes sociales “informales”. Pero todo esto no significa “subordinar” la ONG, por ejemplo, sino las lógicas exteriores, como queda dicho.

Esta opción debe ser explícita tanto en la formulación del proyecto, cuanto en su negociación y en su ejecución. Una explicitación así tornará transparentes las relaciones de las instituciones externas con la población local y sus formas organizativas.

*b. Respecto a “formas institucionales” de la interacción.* Si sólo nos atenemos a las formas, cabría resaltar que deben dar mayor peso relativo a los actores locales (su participación no es solamente complementaria, debe ser vista como esencial) y que deben distinguir entre movimiento y organizaciones existentes (por un lado, se prioriza la participación organizada de la comunidad pero, por otro lado, no se reduce el movimiento a las formas organizativas presentes).

Esto supone: primero, estimular la “institución” de espacios de interacción diversos, diferenciándolos según la utilidad de cada uno. Así, algunos de ellos serán aptos para gestionar o administrar proyectos o programas (comités de gestión, etc.), en los que se procurarán representaciones más o menos paritarias. En principio, conviene pensar que no es lo mismo un espacio relacional para un proyecto que para un programa, para algo puntual que para algo más integral; que no es lo mismo un espacio relacional con organizaciones de base o con organizaciones de segundo grado; que no es lo mismo un espacio relacional con organizaciones de anclaje territorial (barrial, etc.) o referidas a grupos sociales (mujeres, jóvenes, cristianos, etc.).

En cualquier caso, es útil plantear una comprensión procesual que no termina ni en el proyecto ni en el grupo con el cual se establecen los acuerdos de gestión o administración, tratando de que las actividades del proyecto y las diversas “institucionalidades” generadas a su sombra se vinculen, por un lado, a procesos locales de constitución de organicidades y, por otro lado, a proyectos existentes o posibles de actividad autónoma. Por otra parte, otros espacios de relación deberán servir para acrecentar y desarrollar las potencialidades de los actores populares mismos, donde la participación de los “técnicos” (en tanto actores “externos”, es decir, “otros”) debería limitarse a las asesorías puntuales. Estos últimos espacios han de ser autónomos y su surgimiento y su funcionamiento deberían estar ligados a las pulsiones del movimiento. Lo que debe quedar claro, por lo tanto, es que estimular espacios de interacción no quiere decir que necesariamente haya siempre presencia de las instituciones externas.

Segundo, que el proyecto estimulará aquello para lo que ya existen tendencias reales en el propio movimiento, procurando que sus intervenciones potencien las posibilidades de desarrollo y organización independientes, desestimulando las tentaciones de dependencia clientelar (que no se reducen al ámbito político-electoral).

Tercero, que se debe tener en cuenta que estabilizar o “institucionalizar” espacios de interacción, tiende a legitimar las organizaciones (y los líderes) a quienes se invita a participar. Por lo tanto, es imperioso contar con criterios definidos al respecto: es conveniente legitimar organizaciones con vocación o potencialidades de cumplir un rol de representación social; es bueno ampliar la legitimidad de organizaciones de base, especialmente de aquellos grupos humanos relativamente

relegados (jóvenes, mujeres). Pero debe cuidarse de no entrar en contradicciones con otras organizaciones, porque eso podría debilitar el tejido organizativo local.

Además, donde existieren organizaciones de segundo grado con algún nivel de representatividad, siempre es conveniente contribuir a cimentar o ampliar su legitimidad y su capacidad de representar, pues eso tiende a fortalecer las redes de organicidad y a mejorar la representación de los vecinos y vecinas frente a los múltiples “agentes externos” (que normalmente llegan desde posición de superioridad que les brinda el control de recursos -escasos para la población).

*c. Sobre la flexibilidad de las formas de interacción.* No conviene “institucionalizar”, absolutizándola, una u otra “forma” de interacción, porque el proceso con el cual se vincula está en “movimiento”; es decir: se trabaja en realidades diversas y cambiantes a las cuales pueden corresponder unas formas de relación u otras, como acabamos de ver. Esto debe ser tomado muy en cuenta, pues las mentalidades sociales imperantes tienden a la fetichización de lo institucional, favoreciendo su extrañamiento de los procesos que lo sustentan y de las personas y grupos humanos concretos que deberían verse expresados por él. Es mejor plantear que todo depende de la fortaleza de las formas de representación social de que se parte, de sus tejidos relacionales, de su evolución, de la marcha de los acontecimientos. El criterio debe ser la flexibilidad, para que las formas se amolden a los contenidos que vayan desarrollándose.

No obstante, es menester que ciertos principios de partida estén puestos siempre en primer plano, pues la flexibilidad no tiene por qué significar indeterminación ni culminar en el culto al “todo vale”.

*d. Sobre la gestión compartida como forma de aprendizaje.* La interrelación y sus formas “institucionales” deben situarse dentro de procesos de más largo alcance desde el punto de vista de los actores locales y de su constitución como sujetos. Por lo tanto, deben ser vistas también como escuelas de gestión y no solamente como oficinas de coadministración de proyectos puntuales. Esto tiene enormes consecuencias respecto a las exigencias de funcionamiento, de normas de conducta, etc.; respecto a las actividades de capacitación que pueden y deben desarrollarse a su amparo; pero también respecto a las presiones de ritmos, tiempos, ejecuciones del proyecto, que deberían ser permeables a esas

necesidades de aprendizaje (entendiendo que ellas, a su vez, son tributarias de las necesidades que dimanar del mundo de la vida).

*e. Sobre las organizaciones y los proyectos.* Los proyectos no siempre se asientan en formas organizativas preexistentes. Muchas veces dan origen a formas organizativas, es decir, no sólo a espacios de gestión y relación, sino también a organizaciones de base. *Respecto a los primeros* (es decir, los espacios de gestión), conviene no olvidar que su dinámica puede llevarlos a adquirir cierta autonomía de los socios del proyecto y, por tanto, a convertirse en actores. Es necesario manejar con cuidado estas eventualidades, pero la actitud a tomarse debería depender de un conjunto de factores, sin a priori fáciles. *Respecto a las organizaciones de base*, parece que la actitud debería ser fortalecerlas y legitimarlas (tanto respecto a su entorno social cuanto respecto a las demás organizaciones), pero ello debería hacerse sin generar contradicciones y competencias con ellas, buscando espacios y acciones de relación o de integración si se tratare, por ejemplo, con organizaciones de segundo grado.

El objetivo debería ser que estas nuevas formas organizativas no se separen de su medio ni antagonicen con él; que, por el contrario, entren a fortalecer el tejido organizativo de la zona o del grupo humano de que se trate.

*f. Sobre el rol de cada uno de los actores.* Debe repensarse el rol de cada uno de los actores en la interacción, poniendo énfasis en la actividad autónoma de los sujetos populares. Su participación en la gestión no debe ser instrumentalizada por las instituciones vía proyectos, sino potenciada para que pueda actuar sobre el conjunto de lo local, y no solo sobre el proyecto o sobre su territorio mínimo inmediato.

Esto quiere decir, por una parte, que el rol de las ONGs y, más aún, de las instituciones estatales, debe ser subsidiario a las dinámicas internas de la “comunidad” y de sus formas de representación social. Debe evitarse siempre imponer o superponer a toda costa los proyectos y los espacios relacionales, pues ello lleva necesariamente a forzar realidades y procesos diversos. Debe evitarse que el proyecto y las formas de relación o de gestión vinculadas a él sean (y sean percibidos) como meras extensiones de las instituciones externas; por el contrario, es menester preocuparse de que sean apropiados desde las dinámicas locales, pasando a ser parte de sus propias lógicas y, en cierto modo, desligándose relativamente de las lógicas ajenas.

Pero, por otra parte, también significa que debe cuidarse mucho de no presionar hacia la transformación de las organizaciones populares en pequeñas imágenes criollas de las instituciones externas. Esto, porque las propias organizaciones sociales -sobre todo en el momento que están atravesando-, pueden sufrir la tentación (o, incluso, los consejos) de comenzar a actuar como si todas sus actividades fueran posibles de homologarse a los proyectos y a sus imperativos.

*g. Acerca de los proyectos..* Los proyectos no son un fin en sí mismos, sino instrumentos para conseguir algo que está fuera de ellos. Esto es así para las instituciones financieras, para las ONGs (nacionales o extranjeras), para el Estado o los Municipios, para la organización popular, quizá también para la población o los grupos sociales que han de verse involucrados.

Desde esta perspectiva, deberían articularse en los procesos organizativos y cotidianos de los sujetos locales. Por lo tanto, se requeriría una cierta flexibilidad en los proyectos para que, en lo posible, puedan tomar en cuenta los ritmos propios de la vida organizativa y de la vida cotidiana. Objetivos y metas deberían ser reajustables de acuerdo con estas necesidades. Las “transferencias” tampoco son cosa de cronogramas: todo depende del estadio en el desarrollo de las formas organizativas, del aprendizaje de destrezas, etc.

Ahora bien, si el proyecto se concibe como parte integrante de un proceso mayor que no es determinado ni controlado por él ni por las lógicas que subyacen en él, esto supone, al inicio, que es fruto de negociaciones y acuerdos y, al final, que sus actividades deberían excederlo, es decir, no deberían terminarse con la conclusión del proyecto, ni con la estipulación de su “transferencia”. Puede resultar necesario establecer cauces de acompañamiento post-proyecto, para no “abandonar” a los actores. Pero, dadas las lógicas institucionales, esto requiere recursos y tiempos que deberían estar contemplados en los mismos proyectos y, por lo tanto, posibilitados por ellos. ¿O simplemente ser trasladados a la esfera del trabajo voluntario?

*Nota.* Los datos referidos a la situación de los barrios populares del Noroccidente han sido tomados de: René Vallejo e Iván Laspina: **Quito, ciudad y pobreza**, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección General de Planificación, Quito, 1995; y Ciudad-FBPNQ: **Plan de Desarrollo Vecinal de los barrios populares del**

## **REFLEXIONES EN TORNO A LA PRACTICA DE GESTION URBANA: EL CASO DE SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS**

*Mauro Hidalgo*

En el período comprendido entre 1960 y 1990, la ciudad de Santo Domingo de los Colorados experimenta un vertiginoso crecimiento urbano que la coloca entre las ciudades de mayor crecimiento del país. En efecto, entre 1962 y 1974 el crecimiento promedio anual fue de 13%, disminuyendo entre 1974 y 1982 a un promedio de 10% anual y estabilizándose entre 1982 y 1990 en 6,3%.

Entre los factores que determinan este acelerado crecimiento están los planes de colonización agraria implementados a partir de mediados de los cincuenta y la habilitación de la red vial que cruza por Santo Domingo uniendo la costa y la sierra, factores que a su vez determinan grandes flujos migratorios provenientes de las provincias que atraviesan esos momentos fenómenos de depresión económica y que ven en la zona de colonización una alternativa.

Durante este proceso de consolidación de la región, el crecimiento de la ciudad constituye un resultado no previsto en los planes de colonización. La ciudad va convirtiéndose en la proveedora de insumos y servicios demandados por este proceso. El peso relativo de la población urbana en el cantón va incrementándose, siendo en los años sesenta de apenas 22% y alcanzando en 1990 el 60%.

Al tiempo que la población urbana crece, la concentración de la pobreza en la misma se agudiza: Santo Domingo comparte con las ciudades de la costa los mayores índices a nivel nacional de pobreza urbana (83%).

## **Santo Domingo: capital del cooperativismo**

De aproximadamente 7.000 habitantes que había en 1962, la ciudad sobrepasa los 120.000 habitantes según el censo de 1990. Este crecimiento poblacional ha implicado una creciente incorporación de tierras a la ciudad, la misma que pasa de una extensión aproximada de 10,6 hectáreas en 1960 a más de 4.000 hectáreas a la fecha.

Este crecimiento del espacio urbano se caracteriza por una baja densidad de ocupación del suelo, pues a más de la existencia de tierras sin lotizar en el interior del perímetro urbano, es sumamente bajo el índice de ocupación de los lotes habilitados (54% se hallan sin ocupación). Esto ha tenido como consecuencia un crecimiento desordenado y sin planificación, del que ha sido en gran medida responsable el movimiento cooperativista de vivienda.

En efecto, frente a la creciente demanda de suelo urbano, determinada tanto por los flujos migratorios provenientes de otras regiones -como también del mismo cantón en los últimos años- que no encuentra respuesta de parte del municipio o el Estado, las cooperativas se constituyen en el principal agente de negociación, habilitación y ocupación de las tierras agrícolas adyacentes a la ciudad. En efecto, según datos de 1982 el 66% de la tierra urbanizada correspondía a cooperativas de vivienda, siendo en la actualidad más de 100 las cooperativas de vivienda existentes.

Si bien los casos de invasiones y de ilegalidad en la tenencia de la tierra son un fenómeno reciente y de gran impacto en Santo Domingo de los Colorados, la gran mayoría de cooperativas cuentan con escrituras globales de sus tierras gracias a procesos de negociación con los antiguos dueños y al consentimiento, sino aprobación explícita y formal del Municipio, aún en los casos en que dichas tierras no se encuentren en los límites urbanos establecidos por los planes de regulación.

En los inicios del movimiento cooperativista, las obras básicas de urbanización eran asumidas directamente por la organización en base a las aportaciones económicas y de trabajo de los socios, lo cual ha determinado largos períodos de tiempo para la consolidación de cada asentamiento (hasta 20 años en algunos casos) y una insuficiencia en la cobertura de los principales servicios: 20% de redes de agua y 22% de alcantarillado, por ejemplo. Pese a ello, es innegable el invalorable aporte autogestionario de la población para la dotación de obras como

electrificación, apertura y lastrado de calles, equipamiento comunitario (escuelas, casas comunales), alcantarillado, agua potable, veredas y bordillos.

En los últimos años, y como consecuencia de la crisis económica, se aprecia un agotamiento de este potencial de aporte. En compensación, las cooperativas descansan cada vez más en la capacidad de “gestión” (tramitación) de presupuestos y obras ante las autoridades de turno, sean éstas municipales, provinciales o de programas del gobierno (FISE, Presidencia, Congreso), lo que las convierte en agentes demandantes de obras y servicios, lo que a su vez facilita las relaciones clientelares.

Cabe destacar que desde el punto de vista organizativo, las cooperativas se han valido del título global de las tierras como mecanismo de presión para garantizar el aporte de los socios ya sea para la realización de obras como para mantener la estructura administrativa que demanda la organización: pues únicamente una vez concluidas las obras básicas y según regulaciones del Municipio, se procede a otorgar escrituras individuales (71% no tiene escrituras individuales).

Es necesario, en consecuencia, ubicar con claridad el ámbito de trabajo del cooperativismo local: se ha limitado a la lucha por el **acceso al suelo** ya sea en base a la negociación directa con los dueños de las tierras o la presión por medio de invasiones para forzar la venta de las tierras y a la **gestión (tramitación) de obras de infraestructura y servicios** (electrificación, apertura y lastrado de calles, alcantarillado, agua potable, locales comunitarios), dejando de lado otros aspectos como la vivienda y la calidad de los servicios.

Por otro lado, cabe resaltar el **carácter autocentrado de la gestión cooperativista**: se tramitan y ejecutan obras de manera aislada y se demandan obras y servicios independientemente de su real capacidad de cobertura (escuelas, guarderías, dispensarios, coliseos por cooperativa). Esto, por otra parte, se refleja en la inexistencia de organizaciones de segundo grado que las agrupe. De una u otra manera, cada cooperativa se constituye en un espacio de poder que se justifica en atención a la autonomía que otorga a la cooperativa la Ley.

Por último, cabe constatar una clara cultura de delegación del poder y exclusión de las minorías en la práctica social de estas organizaciones que en el caso de las cooperativas se concretiza en el derecho exclusivo de los socios calificados para elegir y ser elegidos - descono-

ciéndose otros sujetos como mujeres, jóvenes, arrendatarios - y en la ausencia de prácticas o mecanismos de evaluación, rendición de cuentas o planificación participativas.

Estas concepciones y prácticas políticas se reproducen frente a las estructuras políticas formales de la ciudad: no sólo en los procesos electorarios, sino también en cuanto a las posibilidades de participación en el ejercicio de la gestión urbana: el movimiento cooperativista carece de propuestas frente a la problemática urbana y sus propias necesidades; se limita a responder a las iniciativas gubernamentales en calidad de receptor de las ofertas de gobierno o, en caso de contradicción, en el rechazo formal de las mismas.

## **Populismo y urbanización**

Desde mediados de los años 80, cuando se inicia la crisis del movimiento cooperativista, la demanda de suelo urbano comienza a ser canalizada por caudillos locales a través de invasiones a propiedades municipales o de incierta tenencia. El crecimiento desordenado de la ciudad, la especulación del suelo, la debilidad política y administrativa del municipio, el cada vez más costoso acceso al suelo a través de las cooperativas, contribuyen para consolidar este movimiento social que en sus inicios integra a los más diversos sectores políticos - incluso de izquierda -, pero que en la práctica es capitalizado por el PRE.

La estrategia de los caudillos locales es simple: ubicar terrenos municipales o en disputa que son invadidos. Estos nuevos asentamientos no son legalizados a fin de mantener control sobre la población y evitar la posibilidad de fiscalización de las autoridades competentes. A su interior se mantienen prácticas de cohesión política y social con altos grados de violencia y de extorsión económica a cambio de la seguridad brindada por el líder para la tenencia de la tierra. Este control permite construir una base social que es de fácil movilización para la promoción política.

Este movimiento poblacional está íntimamente vinculado a la ocupación de las áreas céntricas para el comercio ambulante y de mercados y entre sí, en base a intrincadas redes de relación familiar, lealtad política y de compadrazgos, entre los que no se excluyen las relaciones con funcionarios públicos y de la justicia que garantizan la provisión de

ciertos favores u obras, pero sobre todo la impunidad de las acciones del caudillo.

## **El caos urbano y el municipio**

La suma de estos dos factores determinantes del crecimiento urbano: un movimiento cooperativista con las características antes anotadas y un creciente movimiento de carácter populista, unidos a una débil administración municipal carente de la capacidad técnica y operativa para responder a la agresiva dinámica de crecimiento poblacional y demanda ciudadana, han dado como resultado una ciudad caótica y altamente deficitaria en cuanto a infraestructura y servicios (agua, recolección de basura, etc.).

Si bien han existido esfuerzos de planificación urbana, entre los que cabe destacarse el Primer Plan de Desarrollo Urbano (1976) que permitió delimitar el área urbana en base a la planificación del anillo de circunvalación y su actualización en 1984, estos esfuerzos no constituyeron efectivos instrumentos de ordenación del crecimiento debido a la primacía de intereses particulares en las sucesivas administraciones municipales. En efecto, pese a la delimitación del perímetro urbano, por ejemplo, se han aprobado urbanizaciones fuera de la misma.

A ello se suma el enfoque eminentemente clientelar que ha primado en la gestión municipal. La oferta de obras aisladas, el favoritismo con determinados sectores, la actitud permisiva frente a las invasiones -promovidas en el caso del ex Alcalde Ramiro Gallo- la falta de proyectos de desarrollo urbano, etc. han contribuido para la crisis de crecimiento de la ciudad: al déficit en las coberturas de los servicios de agua, alcantarillado, tratamiento de vías, recolección de basura y dotación de espacios de recreación, se suma una alta concentración de las actividades y servicios en el casco comercial que ha devenido en la proliferación de ventas ambulantes, congestión vehicular, altos índices de contaminación ambiental, concentración de servicios profesionales, etc., en el centro de la ciudad en desmedro de las posibilidades de desarrollo de otros sectores de la misma.

## **Debilidad institucional de la sociedad civil**

Estos problemas, así como la debilidad del municipio, han sido considerados en las agendas de los diferentes actores urbanos, por lo general, desde una óptica centrada en la demanda de reivindicaciones particulares de cada uno de ellos (corporativismo).

En casos excepcionales han sido los colegios profesionales de Arquitectos e Ingenieros los que han demandado respuestas más integrales, sobre todo en lo que respecta al crecimiento urbanístico de la ciudad.

Las organizaciones de segundo grado, que aglutinan a diversos sujetos (cooperativas, asociaciones de comerciantes, artesanos, obreros) han reproducido también este estilo de demanda, siendo a la vez canales útiles para un tratamiento clientelar de las demandas de sus bases. Es escaso el esfuerzo por desarrollar propuestas de solución para sus propios problemas en el marco de una visión de desarrollo de la ciudad; por lo general su acción se reduce a la interlocución con los funcionarios públicos para la defensa de los puestos de trabajo.

En el caso de los medios de comunicación, la apertura para tratar estos temas es significativa. Sin embargo, la debilidad institucional y propositiva de la sociedad civil ha significado que los mismos cumplan más bien una función de denunciantes o canales de expresión de las demandas particulares en los términos antes analizados, sin aportar a la constitución de una conciencia ciudadana en función de propuestas de desarrollo más armónicas.

Este panorama, hasta cierto punto desalentador, no pretende negar las posibilidades y potencialidades de procesos de participación y gestión democrática, sino más bien servir de marco para comprender y ubicar en su debido contexto los alcances de las experiencias de participación vividos en los últimos años, a fin de evitar lecturas triunfalistas de los mismos, así como para ubicar sus limitaciones y los retos que las mismas implican para una gestión democrática de nuestras ciudades.

## **La experiencia de la Cooperativa de Vivienda “Ernesto Che Guevara”**

El asentamiento que ahora conocemos como Cooperativa de Vivienda “Ernesto Ché Guevara” se conforma en el año de 1986 como resultado de la invasión a la hacienda “El Naranjal” que se hallaba entonces en disputa por parte de los herederos del dueño original. Hasta 1993 este asentamiento, intencionalmente, fue mantenido en la ilegalidad en cuanto a la tenencia de la tierra y su organización por parte de su líder Ramiro Gallo.

A partir de 1993, luego de una cruenta confrontación con las fuerzas de choque del ex-alcalde, se logra la legalización de la organización y se inicia una experiencia de gestión vecinal que pretende superar los tradicionales límites del movimiento cooperativista local.

El primer paso fue la elaboración de un Diagnóstico Participativo en el que se recogió la historia del asentamiento y se ubicaron y priorizaron los ejes principales de trabajo de la naciente cooperativa.

La cooperativa contaba entonces únicamente con un 10% de tendido eléctrico, la apertura parcial de calles, el acceso a la misma era imposible en invierno por falta de lastrado y como locales comunitarios se contaba únicamente con un local escolar en mal estado.

Luego de años de incertidumbre y de expectativas no cumplidas, la comunidad, con la participación de hombres, mujeres, jóvenes y niños, estableció como imposterables las siguientes acciones:

- Legalización de las tierras
- Habilitamiento de ingresos y lastrado de calles
- Dotación de tendido eléctrico
- Dotación de agua potable y alcantarillado, obras totalmente inexistentes
- Atención emergente a los problemas de salud

En base a las mismas se elaboró un Plan de Desarrollo Vecinal, el mismo que se fue enriqueciendo en sucesivas aproximaciones, incorporándose aspectos como Vivienda, jóvenes, atención infantil, recreación, capacitación técnica, etc.

Un aspecto importante en la formulación del Plan fue la identificación de las instituciones públicas y privadas que podrían “colaborar” en la ejecución del mismo. El sentido de esta colaboración estaba claro: la subordinación de la misma a las prioridades y aspectos con-

templados en el Plan y la participación activa de los moradores en la ejecución de las obras y la administración de los servicios.

En el aspecto organizativo, a más de las directivas centrales (Consejo de Administración y Vigilancia) se promovieron directivas sectoriales, comisiones de salud y educación, se apoyó a las directivas de padres de familia y se inició una relación de coordinación con otras organizaciones cooperativistas del noroccidente de la ciudad a fin de gestionar obras de beneficio del sector.

Es importante tener en cuenta el punto de partida de esta experiencia. Los altos niveles de violencia ejercidos por Ramiro Gallo y sus seguidores a fin de mantener el control interno condujo a niveles de desmovilización, apatía y temor que requirieron mucho esfuerzo para ser superados.

En los primeros momentos las respuestas generales iban desde la venganza a los seguidores de Gallo, hasta una confianza absoluta (delegación del poder) en los nuevos dirigentes. El deseo de cambio se concretizaba en un cambio de personas, antes que en propuestas elaboradas respecto a la gestión de su propia organización.

En base a procesos permanentes de diagnóstico, planificación y evaluación participativas, así como la co-gestión en la ejecución de obras y servicios, se ha logrado superar estas limitaciones, diversificar los campos de acción de la organización, democratizar su funcionamiento e incorporar activamente no sólo a los socios que desde el punto de vista legal conforman la cooperativa, sino también a sus familiares.

Cada año, los dirigentes elegidos democráticamente en Asamblea General, junto a delegados sectoriales, de los grupos de jóvenes, de los comités de vivienda y de Padres de Familia de la Guardería, Jardín de Infantes y de la Escuela, de las Comisiones de Salud, Comunicación y Educación, se reúnen en un Taller de Planificación en base el cual se actualiza el diagnóstico.

Los logros alcanzados son significativos:

- Proyecto de agua potable para las cooperativas del noroccidente: implementado gracias a la gestión desarrollada a partir de la conformación de una Junta de Aguas en la que participan doce organizaciones vecinales del sector
- Incorporación del sector en el perímetro urbano en base a una ordenanza que reconoce los asentamientos de hecho

- Tendido eléctrico en un 100%, gracias a aportaciones del CPP y de los propios socios
- Lastrado de 60% de las calles
- Elaboración de planos urbanísticos, de agua potable y alcantarillado
- Construcción de 8 aulas y baterías sanitarias para la escuela en base a un proyecto elaborado por la comunidad y financiado por el FISE
- Construcción de Local para oficinas con aportación en trabajo y materiales por parte de los socios
- Implementación de un sistema de Salud para las Cooperativas 2 de Mayo, 24 de Septiembre y Che Guevara en coordinación con ASME-CX. La comunidad participa como co-responsable del mismo a través de un Comité de Gestión y de la acción educativa y de prevención por parte de Comisiones de Salud
- Programa de Asistencia Técnica y Crédito para Vivienda (CAVIP) que ha provisto de más de cien créditos en el transcurso del primer año de funcionamiento
- Sistema autogestionario de recolección de basura
- Guardería Infantil (ORI)
- Jardín de Infantes (fiscal)
- Constitución de una Empresa Comunitaria de Servicios de Mantenimiento que brinda empleo a 12 personas
- Alcantarillas de cajón y relleno de quebradas para unificar los diversos sectores
- Locales comunales en tres sectores

Si bien éstas son las obras más visibles, hay que destacar también los cambios positivos en la autoestima de los pobladores, la presencia creciente de grupos organizados como las Comisiones de Comunicación, Salud y Educación que mantienen una actividad constante en la comunidad, la estabilización de los procesos democráticos en la organización y la innegable capacidad de gestión administrativa y de coordinación interinstitucional que ha permitido canalizar el aporte de diversas instituciones públicas y privadas tanto para obras como para servicios.

En efecto, la Cooperativa coordina actualmente diversos programas o ejecución de obras con instituciones como ACJ, INNFA, CAVIP,

Consejo Provincial, Municipio, ASME-CX, Proyecto PATRA, Ministerio de Bienestar Social, etc.

Bien podemos decir que la Cooperativa se ha convertido en un interlocutor con propuestas y reconocido por las autoridades, así como que es indiscutible que estas acciones han contribuido de manera significativa a mejorar las condiciones de vida de sus pobladores.

Sin embargo, las prácticas clientelares que son comunes en la gestión pública y en los políticos tradicionales, se constituyen en un limitante para desarrollar este nuevo rol de las organizaciones de base. Es evidente que no basta con que se haya fortalecido la organización, se cuente con propuestas y planes de trabajo coherentes, como para cambiar el sentido clientelar y la corrupción que caracteriza la gestión pública.

Tomaremos dos ejemplos de esta experiencia para ubicar con claridad estas limitaciones.

El primero tiene que ver con una propuesta hecha al municipio para la creación de una Microempresa de recolección de basura a partir de la experiencia autogestioanaria desarrollada en la Cooperativa.

A fin de suplir su deficiencia operativa, el Municipio contrató volquetas particulares para que realicen el servicio de recolección de basura. En el caso concreto que nos ocupa, se elaboró una propuesta alternativa en base a la cual con el valor del contrato que corresponde al servicio de una ciudadela (Los Rosales) adyacente a la Cooperativa se ofrecía brindar el mismo servicio incorporando en la cobertura las Cooperativas Gran Colombia, Ernesto Che Guevara, 2 de Mayo y 24 de Septiembre. Para ello se contaba con la asistencia técnica de la GTZ y recursos para la implementación de otra ONG. Pese a las bondades técnicas y de mayor cobertura de la propuesta, la misma no tuvo acogida tanto por resistencia de los mandos medios de la administración actual que ven en la misma un peligro para la estabilidad laboral del personal del Departamento de Higiene, como principalmente por el “costo” político de rescindir el contrato con el empresario privado a cargo del mismo.

Un segundo ejemplo es la realización del adoquinado de la calle principal de la cooperativa. Ante un ofrecimiento de la obra de parte de un consejero provincial de la actual administración (cuota de obras), la Cooperativa ha insistido durante seis meses ante el Municipio y el mismo Consejo Provincial para la construcción de las redes de alcantari-

llado de dicha calle, conforme manda el sentido común, gestiones que no han sido escuchadas por lo que la cooperativa se ha visto en la obligación de aceptar la realización del adoquinado en esas condiciones.

## **De la gestión vecinal a la gestión urbana**

Las contradicciones políticas con el sector populista, en el caso de la Cooperativa de Vivienda “Ernesto Che Guevara” y de otros barrios que habían vivido procesos similares, no sólo que implicaron una total ausencia de respuesta a sus demandas durante la administración de Ramiro Gallo, sino incluso el boicot abierto de acciones como los programas de Vivienda o la legalización de las tierras.

Esta situación obligó a estas organizaciones (Barrio Zaracay, El Proletariado, Río Verde, Che Guevara, 17 de Diciembre, Plan de Vivienda UCOM #2) a levantar una línea de defensa y denuncia permanente a nivel local e incluso nacional que obligaron a la administración de entonces, sino a apoyar, al menos respetar los procesos de organización y gestión de estas organizaciones.

Un espacio importante en que estas organizaciones se apoyaron fue el de los Foros Urbanos Públicos promovidos por iniciativa de la Asociación Cristiana de Jóvenes en coordinación con los colegios profesionales y otras organizaciones de la ciudad, orientados precisamente a elevar la participación de la ciudadanía y de los sujetos sociales organizados en los problemas más significativos de la gestión urbana. En el caso de Santo Domingo, hemos impulsado Foros sobre diversos temas relacionados a la gestión municipal (servicios básicos, comercio informal, invasión de espacios verdes, vivienda, servicio de recolección de basura, escrituración masiva, etc.).

Estos espacios, sin embargo no sólo han sido útiles en este sentido, sino que han permitido también dinamizar de alguna manera la participación ciudadana en torno al análisis y elaboración de propuestas de interés general. En el caso de las organizaciones de base han constituido canales democráticos a través de los cuales se ha podido expresar sus demandas, así como recibir la solidaridad y respaldo requeridos en los momentos de confrontación con las autoridades locales.

Si bien los Foros Urbanos realizados han contribuido para incorporar en la opinión pública temas de interés general y promover pro-

puestas de cambio para la gestión municipal (ordenanza del comercio informal, ordenanza de creación de la empresa autónoma de aseo), lamentablemente éstas han sido desconocidas por las sucesivas administraciones.

## Conclusiones

Estos procesos habrían tenido, sin duda mayor impacto y fluidez, si la participación y la descentralización democráticas fueran efectivamente políticas de estado o, concretamente, políticas municipales.

Pese a esta falta de apertura, consideramos positivo el aporte para un real avance en la capacidad propositiva de los actores urbanos frente al Municipio el mismo que nos permite vislumbrar un proceso que puede alterar las relaciones entre los grupos barriales marginales y los gobiernos locales.

Esta alteridad consiste en las siguientes estrategias de organización interna y de relacionamiento externo:

1. Las organizaciones poblacionales son las que plantean sus demandas en base a un Plan de Desarrollo vecinal, elaborado en base a un diagnóstico participativo. En la demanda hay un esfuerzo de priorización y de diversificación de las instituciones con las que se puede entrar en relación. Presentadas las cosas así, es el barrio el que conduce, paso a paso su propio proceso de Desarrollo Vecinal.

2. La organización vecinal, descentraliza y democratiza sus espacios de poder interno, pues tanto los diagnósticos como la elaboración de sus planes son elaborados con el aporte y la visión de sus múltiples sujetos sociales. Además las gestiones de las demandas se llevan adelante a través de las comisiones y grupos organizados, apoyados por la directiva central.

3. La comunidad vecinal no espera la llegada del estado ni recibe ofertas que le hace el mismo o los políticos. Es la comunidad la que busca la acción del Estado o de cualquier otra institución, pero en base a una visión de futuro. Pero además en la ejecución del Plan la comunidad aporta con su mano de obra y puede actuar como fiscalizadora de las obras.

4. La organización vecinal reconoce, promueve y apoya acciones no tradicionales a su gestión como la promoción de los niños y jóvenes

como sujetos de derecho, incorpora en los niveles de liderazgo a las mujeres, así como sus reivindicaciones específicas.

5. La organización barrial interactúa con el mundo urbano, establece no sólo relaciones para satisfacer sus necesidades, sino que busca aliados, apoyos, asesorías y se inserta como un sujeto urbano que incorpora sus demandas en la perspectiva de desarrollo de la ciudad.



## **GRUPO DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL**

### **ASOCIACION CRISTIANA DE JOVENES (ACJ)**

La ACJ es una organización que desde 1984 promueve el desarrollo local en Quito y en la red de ciudades inmediatas de la Costa, con programas de gestión barrial (hábitat, salud, crédito, vivienda, educación de líderes urbanos) y participación ciudadana (foros, apoyo a municipios, comunicación). Impulsa la autogestión de los actores urbanos, la coordinación interinstitucional con métodos de planificación, gestión y evaluación participativa.

### **Centro de Investigaciones CIUDAD**

Ciudad es una ONG, sin fines de lucro, fundada en Quito, Ecuador, en 1977. Con su trabajo busca contribuir a que se haga efectivo el derecho a vivir bien en la ciudad, en condiciones justas y democráticas. Para ello, ha consolidado un espacio que acoge el debate sobre la problemática urbana y regional con énfasis en el desarrollo del pensamiento crítico, la formulación de políticas, el diseño de alternativas para potenciar la capacidad de gestión de gobiernos locales y el fortalecimiento de diversos actores sociales.

### **COMUNIDEC, Fundación de Desarrollo**

Es un ONG ecuatoriana que desde 1987 facilita metodologías participativas, realiza estudios aplicados y presta asistencia técnica a organizaciones de base y pequeños municipios, a través de un progra-

ma de desarrollo local que se ejecuta en varias regiones y localidades del país.

## **INSTITUTO DE ESTUDIOS ECUATORIANOS IEE**

El IEE es una ONG multidisciplinaria que realiza investigación social en varios campos del desarrollo local sustentable. Es miembro del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, del Programa Latinoamericano de Población PROLAP y es la sede en Ecuador de la Red Interamericana de Agriculturas y Democracia RIAD y forma parte del CEDEMA. El IEE promueve el desarrollo local y presta asistencia técnica en varias provincias del país.

## **RED CANTARO**

Con siete años de actividad, esta red austral reúne a las siguientes instituciones: ALDES-GAMMA, ACORDES, CECCA, CEDIR, SENDAS, VECO, COPIBO, FEPP, OFIS. Sus propósitos son los mantener espacios de discusión para debatir propuestas regionales de desarrollo, buscar un desarrollo alternativo, incentivar la sistematización y los intercambios de experiencias y generar a partir de todo ello informaciones y análisis críticos útiles para la democratización regional. Al momento cuenta con cuatro grupos de trabajo: Revista Cántaro, Participación ciudadana y desarrollo local, Agricultura sustentable y Fortalecimiento institucional.

## **RIAD**

La Red interamericana Agricultura y Democracia, está integrada por personas de las tres américas vinculadas a organizaciones campesinas/indígenas, a ONGs, u otras entidades, interesadas en generar y compartir informaciones útiles para la acción social, técnica y política de los actores rurales. RIAD privilegia sus iniciativas en tres temas: agricultura sustentable (seguridad alimentaria), impactos de los proce-

sos de integración regional en las agriculturas campesinas y Organizaciones campesinas e indígenas y poderes locales.

## **SENDAS**

Servicios para un desarrollo alternativo del Sur es una organización no gubernamental cuya área de trabajo comprende los cantones Cuenca, Gualaceo y Suscal. Tiene como misión institucional generar y fortalecer procesos de empoderamiento de grupos marginados, especialmente de mujeres y mejorar su calidad de vida, propiciando un desarrollo sustentable y un cambio en las relaciones de género, a través de la ejecución de proyectos y asistencia técnica especializada, presión política y coordinación entre los diferentes sectores sociales.

## **TERRANUEVA**

Terranueva es una fundación ecuatoriana, presente en las tres regiones del país, que busca contribuir al fortalecimiento de sujetos y/o procesos sociales tendientes a la democratización de la sociedad, a través de la ejecución de proyectos de desarrollo sustentable. Los temas prioritarios de trabajo de la fundación son la gestión participativa del desarrollo local y el manejo sustentable de recursos naturales, con una perspectiva transversal de equidad de género y de interculturalidad.