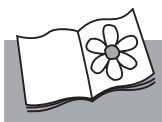


EL DESARROLLO LOCAL
EN EL ECUADOR
Historia, Actores y Métodos



Este libro se
escribió para ti
protégelo de
la fotocopia

AEDRA

Galo Ramón Valarezo
Víctor Hugo Torres Dávila

EL DESARROLLO LOCAL
EN EL ECUADOR
Historia, Actores y Métodos



COMUNIDEC
Comunidades y Desarrollo en el Ecuador

EL DESARROLLO LOCAL EN EL ECUADOR

Historia, Actores y Métodos

Galo Ramón Valarezo y Víctor Hugo Torres Dávila

1ra. Edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla 17-12-719
Telfs.: 2 506-251 / 2 506-267
Fax: 2 506-267
E-mail: editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador

COMUNIDEC
Eloy Alfaro 18-24 y Bélgica
Telf.: 2546362
Fax: 2238375
E-mail: comunidec@ecuanex.net.ec

Autoedición: Ediciones Abya-Yala
Quito-ecuador

ISBN: 9978-22-374-6

Impresión: Producciones digitales Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito-Ecuador, Febrero 2004

INDICE

Presentación.....	9
El Estado ecuatoriano y “las localidades” en el Siglo XIX <i>Por Galo Ramón Valarezo</i>	
I. Introducción.....	13
II. El espacio en el que se construyó el Estado Nacional Ecuatoriano: 1808-1830.....	14
A. Un ambiente megadiverso.....	15
B. Un país pluricultural.....	20
C. Un espacio regionalizado con tensiones internas.....	24
D. Una diversidad de opiniones y creencias.....	33
E. ¿Habían elementos de unidad de la diversidad?.....	36
III. La ideología de la construcción del Estado Nacional.....	40
A. Un nombre de compromiso.....	41
B. El mito del Ecuador como continuidad del Reino de Quito...	42
C. La República como mito fundacional y como utopía.....	43
D. El mito de la potencialidad política de los criollos y el envilecimiento de los subalternos.....	45
IV. Los actores de la construcción del Estado Nacional.....	46
A. Las características centrales de las localidades a inicios del siglo XIX.....	49
B. Localidades y Regiones en la transición: unidades y tensiones.....	54
V. Las localidades en el proceso de construcción nacional: 1830-1895.....	59
A. Las localidades en la fase de la institucionalización estatal: 1830-1845.....	59
B. Las localidades en los gobiernos marcistas:1845-1861.....	61
C. Las localidades en el régimen garciano:1861-1875.....	64
D. Las localidades en los gobiernos progresistas: 1875-1895.....	66
VI. Conclusiones.....	68
Bibliografía.....	72

El Estado y la cuestión local en el Ecuador contemporáneo

Por Galo Ramón Valarezo

I.	Introducción	77
II.	Región y localidades en el período de la Revolución liberal: 1895-1925	78
	A. El auge cacaotero	79
	B. El impacto de la revolución liberal en las Regiones y Localidades	83
III.	Región y localidades en la revolución juliana y la época bananera	90
	A. De la crisis a la época bananera: 1925-1960	90
	B. Las localidades en la fase antioligárquica influida por la revolución juliana: 1925-1945	94
	C. Las localidades en la época bananera	100
IV.	Región y localidades en el periodo de industrialización por sustitución de importaciones	102
	A. La industrialización por sustitución de importaciones: 1960-1980	103
	B. Regiones y localidades en la época del Estado centralista	107
	C. Crisis del Modelo de Industrialización Substitutiva	109
	D. El resurgimiento de lo local	111
	Bibliografía	115

Actores del desarrollo local y manejo de recursos naturales en el Ecuador

Por Víctor Hugo Torres Dávila

I.	Introducción	119
II.	Desarrollo local y manejo de recursos naturales	120
III.	Las principales experiencias de desarrollo local	123
	A. Renovación de los gobiernos seccionales	123
	B. Iniciativas de la sociedad civil	131
	C. Influencia de la ayuda internacional	135
	D. Descentralización estatal	137
IV.	Geografía de las experiencias de desarrollo local	141
	A. Localización nacional de los casos	141
	B. Localización cantonal de los casos	147
V.	El ámbito jurídico del desarrollo local	150
VI.	Principales resultados del desarrollo local	154
VII.	Avances conceptuales y metodológicos	161

A.	Los avances conceptuales	161
B.	Las metodologías en uso	163
C.	Las destrezas instrumentales.....	164
VIII.	Lecciones de las experiencias de desarrollo local	164
	Bibliografía.....	166

**El mejoramiento de la vida también es cuestión de métodos: un recuento
de la metodología participativa y el desarrollo local**

Por Víctor Hugo Torres Dávila

I.	Presentación.....	171
II.	Introducción	172
III.	La participación: acumulado de sentidos	175
A.	¿Qué es la participación en el desarrollo local?	179
B.	Acerca de metodología, métodos y técnicas participativas	181
IV.	¿De dónde proviene la metodología participativa?	185
A.	La cultura empresarial	187
B.	La Psicología Social	188
C.	La Antropología	189
D.	La Planificación pública	190
E.	La cooperación al desarrollo.....	191
F.	Convergencia disciplinaria	194
V.	Las recreaciones metodológicas nacionales	195
VI.	El repertorio de métodos y técnicas	201
VII.	Un balance de los métodos participativos	208
A.	Algunas tensiones a superar	210
VIII.	Conclusión.....	213
	Bibliografía.....	218

PRESENTACIÓN

En Ecuador el auge de las experiencias de desarrollo local durante la última década, tiene implicaciones tanto para las políticas públicas, cuanto para el accionar de la sociedad civil, las tensiones del mercado y el rediseño del Estado; sin embargo, pese a su trascendencia, es un asunto escasamente estudiado. En la actualidad en varios foros se debate intensamente acerca del desarrollo local; en la mayoría de discursos sobre el desarrollo la dimensión local está presente; asimismo, cada vez numerosas entidades estatales y de la sociedad civil anuncian estar involucradas en alguna experiencia de desarrollo local. El tema se ha vuelto en el sino de la época, sea como resistencia a la globalización neoliberal, o como nicho de mercado para integrarse a la deseada era global.

En el país el tema del desarrollo local está asociado con la descentralización estatal, la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática, mostrándose flexible a las adaptaciones instrumentales en los cantones y parroquias. En muchos casos el desarrollo local adopta versiones del municipalismo, en otros se muestra como experiencias de gobiernos locales innovadores, se presenta también como iniciativas del Tercer Sector, o se asume como orientación estratégica de la cooperación internacional. Al igual que toda creencia el desarrollo local tiene adeptos y detractores, pues hay quienes están convencidos de que en el nivel local es donde surgen las alternativas, desde allí se construyen las nuevas alianzas entre el Estado y la sociedad civil, en su nombre otros apuestan por una redefinición de espacios intermedios o regiones; pero también hay los escépticos que están convencidos que no lleva a ningún lado, que solo es un resurgir de antiguos faccionalismos, otrora conocidos como federalismos, o simplemente es otra “moda del desarrollo”.

Lo cierto es que en torno al desarrollo local hay muchos y complejos interrogantes ¿Cuáles son las tendencias históricas del Estado ecuatoriano que sustentan al desarrollo local? ¿Quiénes son los actores protagonistas de las experiencias de desarrollo local en el país? ¿Cómo se imple-

menta la participación ciudadana en el desarrollo local? Se pretende responder algunas de ellas con este libro a través de los ensayos recopilados, en el afán de proveer elementos de reflexión, información especializada y perspectivas de análisis para todas aquellas personas e instituciones involucradas en las diversas iniciativas del desarrollo local en el Ecuador.

El libro contiene cuatro artículos. El primero escrito por Galo Ramón Valarezo desde la perspectiva de la Historia ecuatoriana del siglo XIX, muestra el proceso de integración nacional y cómo el Estado central abrió un período de negociación que impuso a las regiones y localidades el proyecto nacional. El segundo artículo del mismo autor, continúa con la reflexión histórica, revelando que al inicio del siglo XX las localidades y regiones abandonaron los planteamientos federalistas para inscribirse en el Estado central, luego en los años sesenta y setenta con la modernización y el “boom” petrolero las localidades fueron subsumidas por el Estado central, hasta que la crisis de los años noventa replanteó a las localidades y las regiones en el Estado nacional. Ambos textos ofrecen una perspectiva de análisis histórico que resulta clave para comprender el alcance del desarrollo local.

El tercer artículo escrito por Víctor Hugo Torres Dávila, desde una perspectiva de la Sociología del Desarrollo, ofrece una visión panorámica de las instituciones estatales subnacionales y del Tercer Sector que están involucradas en diversas actividades: proyectos, planes, programas e iniciativas consideradas como de desarrollo local; es una descripción sumaria de las experiencias colaborativas de nivel público en el Ecuador, con énfasis en el manejo de los recursos naturales, en la que se describe a sus principales actores. El cuarto texto, también del mismo autor, muestra un aspecto menos conocido del desarrollo local, esto es el campo de la metodología participativa, en la que se reseñan los diversos métodos disponibles para impulsar la participación ciudadana; no es un texto sobre los discursos de participación, sino una rápida mirada al mundo de los métodos participativos aplicados al desarrollo local. Ambos textos también ofrecen claves de análisis e interpretación sobre las experiencias contemporáneas del desarrollo local, que junto con la perspectiva histórica se vuelven complementarios.

Los artículos fueron producidos en el marco de las actividades de acompañamiento a las experiencias de desarrollo local que implementa COMUNIDEC, con el auspicio del Programa de Capacitación a Técnicos

en Desarrollo Local del Consorcio CAMAREN, coordinado por el Instituto de Estudios Ecuatorianos IEE. Los textos fueron originalmente pensados como materiales de lectura para los asistentes a los eventos de capacitación del Programa del Consorcio CAMAREN-IEE, no obstante, dado que están escritos en un formato pedagógico, fácilmente asequible, se optó por ofrecerlos como material de consulta para un público más amplio como son los estudiantes universitarios, técnicos de ONG, miembros de organizaciones de base, funcionarios de entidades estatales, pequeños municipios y demás personas involucradas en prácticas de desarrollo local.

COMUNIDEC, al poner en circulación el presente libro, quiere contribuir al debate profesional y técnico sobre el desarrollo local en el país, acercando los esfuerzos académicos al mundo práctico del desarrollo, juntando la reflexión teórica con la experiencia institucional, aspectos que siendo partes de un mismo camino no siempre van juntos y menos aún se entrecruzan y alimentan mutuamente. Confiamos que la lectura de estos textos contribuya a una mejor comprensión y desempeño de todas las personas, organizaciones y entidades comprometidas con el desarrollo local.

Los Autores

EL ESTADO ECUATORIANO Y “LAS LOCALIDADES” EN EL SIGLO XIX

Galo Ramón Valarezo

I. Introducción

¿Cuáles eran las características del espacio en el que las élites criollas de la Real Audiencia de Quito, pretendían construir al Ecuador, a inicios de Siglo XIX? ¿Cuánta conciencia tenían esas élites de la enorme diversidad regional, ambiental, étnica, clasista, cultural y política que tenía este espacio?. Más aún. ¿Cómo asumieron y trataron esa diversidad en función de la construcción del Estado nacional ecuatoriano? Tal es la primer pregunta con la que iniciaremos este texto.

Las élites de todo el mundo crearon mitos para fundar los Estados nacionales. ¿Cuáles fueron esos mitos en el caso ecuatoriano? ¿Qué capacidad tuvieron para integrar a la diversidad ecuatoriana y crear la “comunidad imaginada para todos”? Estas preguntas nos conducirán al análisis de la ideología de la construcción nacional, para calibrar la capacidad de las élites para crear una identidad nacional, legitimar su autoridad y controlar el territorio.

Sin embargo, hay claras diferencias entre la ideología de la construcción nacional y la historia real. ¿Cuáles fueron los actores principales de la integración nacional? ¿Cuáles eran sus características, cuáles sus intereses y posiciones? De manera específica, ¿Qué era lo local, o más concretamente los poderes locales en el siglo XIX? ¿Qué relaciones, alianzas y tensiones había entre estos poderes locales y los poderes regionales que actuaban en ese tiempo? Su comprensión nos permitirá evaluar el papel de los poderes locales en la construcción de sus “patrias chicas” y su articulación con las regiones y el Estado nacional.

El siglo XIX se caracterizó por un avance del poder central sobre la sociedad para crear el Estado nacional. En este sentido, los principales impulsos y debates estuvieron fuertemente relacionados con las iniciativas del poder central para penetrar a la sociedad, como lo sostiene Juan Maiguashca. ¿Cómo participaron los poderes locales en los procesos de la institucionalización del Estado nacional entre 1830 y 1895? ¿Cómo estos procesos redefinieron a los poderes locales o cómo ellos influyeron en la construcción del Estado? Estas preguntas redondearán nuestra aproximación a lo local, como un fenómeno que tiene directa conexión con la relación centro y periferia, que constituye el aspecto más sobresaliente de la conflictividad en el Ecuador del siglo XIX.

II. El espacio en el que se construyó el Estado Nacional ecuatoriano: 1808-1830

Las élites de Quito, Cuenca y Guayaquil que lideraron el proceso de construcción del Estado nacional, tenían conocimiento sobre la enorme diversidad regional, ambiental, étnica, clasista, cultural y política que caracterizaba al espacio norandino en el que buscaban desarrollar su proyecto. Sin embargo, no valoraron positivamente esa diversidad, porque estaban persuadidos de que ella era un obstáculo para la integración nacional. Plantearon una propuesta de integración nacional homogeneizadora que chocó duramente con la realidad.

El espacio norandino en el que se construiría el Ecuador era muy diverso, pequeño, pero extraordinariamente complejo. Era y sigue siendo un país con múltiples ambientes naturales, megadiverso como sabemos hoy día en sus ecosistemas, especies y variedades genéticas, con diversas identidades regionales y hasta locales, con una población sumamente heterogénea en lo étnico, social y cultural; con creencias, opiniones e incluso cosmovisiones del mundo diferenciados; con un territorio poco unificado y sin fronteras nacionales claras. Tal el reto del espacio ecuatoriano. La evaluación del espacio norandino, nos permite analizar tanto la diversidad, como los elementos de unidad existentes, para establecer cómo los criollos manejaron estos elementos.

A. Un ambiente megadiverso

Tras la disolución del pleistoceno, en la fase del tránsito al Holoceno, ocurrida hace unos nueve a diez mil años antes de nuestra era, los macroecosistemas del espacio norandino adquirieron las características ambientales básicas que hoy exhiben. Los geógrafos hablan de cinco grandes determinantes naturales, o “datos mayores de la geografía física”, cuya combinación define el ambiente diverso de los andes septentrionales: (i) la cordillera andina que marca la “meridianidad” de sus estructuras espaciales; (ii) la presencia de las selvas de la Amazonía y El Chocó ese curioso carácter de tener selva a ambos lados de las cordilleras; (iii) las corrientes del Niño y de Humboldt que influyen poderosamente en el clima y la pluviosidad; (iv) los vientos alisios del Pacífico y la Amazonía que traen o desalojan la humedad; y (v) las cuencas que se abren desde la sierra transversalmente hacia el Pacífico y la Amazonía, en las que se destaca por su gran tamaño la cuenca del Guayas¹.

El primer dato, la presencia de la Cordillera de los Andes, que atraviesa de norte a sur al espacio, marca definitivamente al territorio. Las alturas de los Andes permiten que en plena zona tropical, se sucedan los pisos ecológicos que nos llevan en pocas horas entre los extremos: entre las tierras cálidas a los pisos gélidos, pasando por todos los climas del planeta. Sin embargo, la cordillera andina no es homogénea, registra diferencias de altitud, anchura, topografía, tipo de suelos e incluso de dirección, que diversifican aún más su influencia. Podemos hablar de dos regiones orográficas distintas: la sierra centro norte y la sierra sur, separadas por el enorme y abrupto nudo del Azuay. En la sierra centro norte, los dos ramales de las cordilleras son altos, corren longitudinalmente y presentan numerosos picachos coronados de hielo permanente. Estos ramales se unen a través de nudos transversales, conformando los valles internos, una especie de celdas, conocidos como las “hoyas interandinas”, que se abren en mayor número al occidente que al oriente, a través de un río que las atraviesa. Sus ricos suelos provienen de un volcanismo reciente que ha depositado una arena fina de andesita y calcita sometida a grandes presiones, denominada cangahua. En cambio, desde el nudo del Azuay al sur, las cordilleras andinas son más bajas, no encontramos ningún picacho coronado de hielo permanente, la cordillera occidental pierde su carácter longitudinal a la altura de Loja, transformándose en un conjunto de estribaciones transver-

sales que se dirigen hacia la costa, definiendo hoyas de valles pequeños y difusos, que presentan una topografía muy quebrada, como la de un “papel arrugado”, frase atribuida a Simón Bolívar. Sus suelos proceden de un volcanismo antiguo, son más mineralizados y pobres, pero en cambio, contienen algunos yacimientos minerales.

El segundo dato, es la presencia de dos grandes masas de selva tropical húmeda, en el oriente la gran llanura Amazónica y en el noroccidente la selva del Chocó. La presencia de las dos masas selváticas en el norte del espacio, influye en la simetría del paisaje andino: bosques húmedos tanto en la costa como en el oriente de las montañas andinas, en tanto, las alturas siempre se encuentran coronadas por los páramos, cuestión que va desapareciendo hacia el sur, en el que una pequeña franja de páramo sólo es visible en la cordillera central. Ellas influyen en la humedad y en la nubosidad de la mayor parte del espacio, sobre todo en la región centro norte, al punto que marcan una notable diferencia de los andes entre Cotopaxi y Pasto, que son muy húmedos todo el año, de los andes centrales que tienen cierta estacionalidad y los del sur que muestran tiempos de seca y de lluvia claramente establecidos.

Tanto la llanura amazónica, como el Chocó presentan a su vez, algunas diversidades internas. La Amazonía tiene dos zonas diferenciadas: la “alta Amazonía” y la “baja Amazonía”. La “alta Amazonía” está constituida por los flancos orientales de la cordillera central y los fragmentos de la llamada “tercera cordillera”. Se trata de un territorio muy abrupto, lluvioso y frío, que desciende al oriente, surcado por numerosas quebradas y ríos no navegables, que algunos lo denominan el piedemonte amazónico, que por su cercanía a la sierra, constituyó un espacio de transición muy importante. Más abajo, cuando la altura ha descendido hasta los 1.000 m.s.n.m, la alta Amazonía da paso a la gran llanura, denominada la “baja Amazonía”. También es una zona diversa, en la que es posible identificar tres formaciones ecológicas: la “tierra firme”, la “várzea” y el “igapó”. La “tierra firme” es la zona no inundable de la llanura amazónica, cubierta por una abundante cubierta vegetal, que se desarrolla en suelos pobres y delicados, que vive merced al ciclo de pudrición permanente de los materiales orgánicos, en la que la selva mantiene a la selva. La “várzea” se ubica en las riberas inundables de los grandes ríos como el Napo o el Amazonas. Cuando suben las aguas en la época de lluvias, se depositan los sedimentos arrastrados por

las aguas, creando un suelo rico que permite en el tiempo de seca una agricultura de alta productividad.

También permite la formación de lagunas de “aguas blancas” que tienen abundante pesca, que favorecieron el asentamiento de densas poblaciones. El “igapó” también se ubica en las riberas inundables de los ríos, pero solo de aquellos que nacen en la propia amazonía. En consecuencia, no se beneficia de los sedimentos ricos que arrastran las aguas que vienen de la sierra, por lo cual no son propicias para la agricultura, ni para la pesca, son las denominadas “aguas negras” (Ospina, 2002). Por su parte, la selva del Chocó, muestra importantes diversidades: formaciones vegetales del manglar, el “guandal” o bosque siempre verde inundable de tierras bajas caracterizados por su exceso de humedad, los bosques siempre verdes y semidecíduos no inundables, las cordilleras de piedemonte y el matorral seco.

El tercer dato, es la influencia en el clima y sobre todo, en los ciclos de lluvias, las corrientes del Niño y Humboldt. La corriente del Niño corre de norte a sur, trayendo aguas cálidas de la zona tropical. Aparece “normalmente” entre los meses de diciembre a mayo, produciendo el ciclo de lluvias en la costa y el flanco occidental de los andes. La corriente de Humboldt, en cambio, corre de sur a norte, transportando las aguas frías de las aguas profundas del sur del continente. Ella domina el océano a partir de mayo enfriando las aguas del Pacífico, produciendo el ciclo seco de la costa. Debemos subrayar en ambos casos, la palabra “normalmente”, porque las dos corrientes registran grandes variaciones en el tiempo, lo cual diversifica notablemente los resultados de su influencia. Una mirada de larga duración del comportamiento de estas corrientes, nos muestra la existencia de eventos favorables, alternados por otros catastróficos: tiempos de ciclos normales que fueron propicios para la agricultura, súbitamente alternados por lluvias fuertes o “Meganiños” (Ortlieb, 1990), o sequías temibles, “Antiniños” o Niñas” como se los denomina actualmente (Jakob Schlüpmann, 1993). Los cambios más notables se produjeron en “las pequeñas glaciaciones” que fueron responsables del colapso de algunos reinos costeros, como El Moche, en tiempos preincásicos.

El cuarto dato de la naturaleza, es la presencia de los vientos alisios del Pacífico y la Amazonía, y del frente de convergencia intertropical que traen o desalojan la humedad. En esta región se encuentran, chocan y se superponen dos anticiclones de distinto origen: aquellos que provienen de las

aguas cálidas del Atlántico y aquellos que provienen de las aguas calientes del Pacífico. Su encuentro produce la llamada “inversión climática”, es decir que, cuando domina el anticiclón Amazónico hay lluvia en la Amazonía del sur, la sierra sur y central, en tanto hay, hay sequedad en la costa y sierra norte, sucediendo lo contrario cuando domina el anticiclón Pacífico. Ello contribuye a la diversidad climática de las regiones influidas diferencialmente por los anticiclones.

El quinto dato, es la presencia de las cuencas hidrográficas de diverso tamaño, pendiente y profundidad, que se abren tanto a la costa, como a la amazonía. De ellas, por su magnitud, tiene una enorme importancia la cuenca del Guayas, que constituye el sistema fluvial más grande del Pacífico sur. Se trata de una llanura muy fértil, cruzada por una inmensa red fluvial, que influyó en las comunicaciones. Otras cuencas, como la del Chota-Mira, Guayllabamba, Patate, Paute, Jubones, para mencionar algunas, permitieron las comunicaciones entre costa y sierra, o entre sierra y amazonía, así como, el desarrollo de la agricultura escalonada en los diversos pisos y nichos ecológicos. Estos llamados “pasos naturales” entre las tres regiones, posibilitaron contactos permanentes y tempranos entre las diversas sociedades.

Pero más importante que la presencia de los cinco datos de la naturaleza considerados por separado, es su combinación. Los resultados del influjo de todos estos elementos permitieron la formación de una megadiversidad genética, de especies y de ecosistemas, así como de transiciones múltiples, que convierte a muchos de esos ecosistemas en únicos, que han dado lugar a la presencia de especies endémicas, es decir, propias de estas formaciones ecológicas que no se repiten en ningún otro lugar del planeta.

Entre las transiciones, destaquemos las principales en cada una de las regiones naturales. En la costa, hay dos transiciones notables: la transición entre dos extremos climáticos, la región biogeográfica del desierto tumbecino en la costa sur que es una de las más secas del mundo, a la costa muy húmeda del Chocó en el norte que es una de las zonas más lluviosas del planeta, produciendo en su intermedio una extensa zona de transición de clima incierto; y la transición en el océano entre las aguas frías en el sur, a las aguas calientes en el norte, que favorecen el desarrollo de diversas especies, como las sardinas y macarelas en las aguas frías, y los camarones, atunes y el famoso spondylus en las calientes. En la sierra, hay una transición importante entre la sierra norte húmeda, que va progresiva-

mente tornándose seca hacia el sur. Esta transición va cambiando gradualmente las características de la sierra, favoreciendo una enorme biodiversidad: solo en tipos de páramos, los ecólogos clasifican diez formaciones². En la amazonía, es notable la transición entre la zona alta y la zona baja, que permite la sucesión de múltiples pisos y nichos ecológicos, que al igual que las transiciones ya nombradas permite una gran biodiversidad.

La megadiversidad biológica de ecosistemas, especies y recursos genéticos es muy plástica. Mirado longitudinalmente el espacio, es notable la diferencia entre sus regionales naturales costa, sierra, amazonía y región insular, marcadas especialmente por la altitud, la topografía y el tipo de suelo. Pero mirado transversalmente, se puede percibir diferencias importantes entre la zona sur y centro-norte por la presencia de los andes bajos del sur, el tipo de suelos terciarios de esa zona, su mayor sequedad, la conversión de la cordillera occidental en estribaciones costeras y su notable escarpamiento. Incluso a nivel micro, en la sierra es perceptible la diferencia entre los fondos profundos de los ríos generalmente secos, los valles y las alturas húmedas. Por esta razón, es posible en pocas horas, pasar por diversos pisos y nichos ecológicos, desde el bosque umbroso a nivel del mar en Esmeraldas, a los valles templados serraniegos, a las alturas de los páramos donde habita el cóndor, o bajar a los valles secos como El Chota, o adentrarnos a la foresta tropical amazónica.

En verdad, es un espacio que recién lo estamos reconociendo en su complejidad. Rodrigo Sierra utiliza las categorías de “ecorregiones” y “formaciones vegetales” para clasificar las unidades ecológicas, a través de la identificación de comunidades vegetales dominantes, la cual expresa condiciones climáticas comunes para cada una de esas unidades morfológicas. Su equipo ha definido ocho grandes ecorregiones: los Bosques húmedos occidentales de Ecuador; los Bosques montanos del noroccidente de los Andes; los Bosques secos ecuatorianos; los Pastos inundados de Guayaquil; los Páramos de los Andes Norte; los Bosques montanos de la Cordillera Real oriental; los Bosques húmedos del Napo; y la Vegetación xérica de las islas Galápagos. A ellos debemos añadirles los Ecosistemas marinos y costeros, de los cuales se conoce muy poco.

Estas grandes ecorregiones, se podrían subdividir, en la clasificación de R. Sierra en 46 formaciones vegetales: 16 formaciones naturales en la costa, 21 en la sierra y 9 en la amazonía (Sierra, 1999; 2001). Salm y Clark agregan 19 ecosistemas marinos y costeros (1989). Los biólogos estiman

que la flora de la región comprende entre 20.000 a 25.000 especies de plantas vasculares, de las cuales el 20 a 25% son endémicas. También el número de plantas no vasculares es enorme, pero no se tienen estimaciones. Se han contabilizado alrededor de 1.600 especies de aves; mientras entre los invertebrados se destaca el número impresionante de insectos; es particularmente rica la presencia de microorganismos y la enorme diversidad de cultivos y animales nativos y aquellos adaptados en el proceso histórico. Myers identificó tres lugares con gran biodiversidad de especies endémicas a los que denominó “hotspots”: el noroeste de Esmeraldas; una faja en las estribaciones de la Cordillera Occidental que llegaría hasta la latitud de Quevedo aproximadamente y otra similar en las estribaciones de la cordillera Real. (Myers, 1988). Por esta gran diversidad biológica y el alto grado de endemismo de la región, se ha reconocido al espacio como megadiverso.

B. Un país pluricultural

La diversidad de la población asentada en este espacio, fue muy visible para los conquistadores españoles, que en múltiples crónicas, relaciones, visitas e informaciones lo señalaron repetidamente. Con las informaciones de los españoles, ha sido posible confeccionar una lista aproximada del número de pueblos existentes en el siglo XVI. Ellos podrían clasificarse, por sus formaciones económicas, sociales y políticas en cuatro grandes grupos:

- 1) Las sociedades de sistemas económicos basados en archipiélagos verticales, similares a los andes de Puna. Estos sistemas habrían sido impuestos por una larga presencia transformadora de los incas, que en un proceso gradual de asimilación, construyeron “archipiélagos cerrados” como mecanismo central de acceso a los recursos productivos, aunque subsistían vestigios de las viejas estructuras norandinas basadas en el intercambio, alianza y conflicto con las etnias de las cejas de montaña a uno y otro flanco de las cordilleras occidental y oriental. En el nivel político, había una gradual separación entre los jefes redistribuidores y la sociedad, al convertir a los redistribuidores en funcionarios adscritos a la reproducción ampliada del imperio. A estos sistemas de archipiélagos verticales de sociedades

- muy incorporadas al Tawantinsuyo, pertenecían, de modo genérico, los señoríos de las confederaciones paltas, cañarís y puruháes.
- 2) Las sociedades de sistemas económicos microverticales y comerciales, que conservaban más nítidamente las soluciones norandinas para acceder a los recursos, sin que la presencia incaica haya logrado cambiarlas profundamente. Nos referimos a la región serrana al norte de Puruha, que comprende los grandes señoríos Panzaleo-Quito, y la llamada región “Cara” de los señoríos Cayambe-Otavallo-Carangué”³. En estos señoríos, encontramos tres modalidades de acceso a los recursos: el control microvertical de diversas zonas de producción a cortas distancias de sus llactakuna serranas; la compartición mediante alianzas simétricas o asimétricas de cuencas productoras de artículos estratégicos; y el intercambio, alianza y conflicto con las etnias de las cejas de montaña, “los yumbos” de ambos lados de las cordilleras (Oberem, 1978; Salomon, 1980; Moreno, 1981; Ramón, 1987). Los sistemas políticos de estos señoríos se organizaban aún, alrededor del redistribuidor y del parentesco, en los que la sociedad controlaba importantes hilos del poder, aunque, estas estructuras vivían un proceso de construcción de confederaciones sobre la base de prolongadas alianzas y sobre todo, un proceso de constitución de una clase elitaria intraseñorial unida por el parentesco, que intentaba romper los hilos que la sujetaban a la sociedad.
 - 3) Las sociedades de sistemas comerciales en la costa norandina, algunas de las cuales complementaban el acceso a los recursos mediante el sistema de control vertical, con enclaves ubicados en la ceja de montaña, compartiéndolos con las etnias serranas. A estas estructuras pertenecían los grandes señoríos situados entre Tacámez y Túmbuz. En esta región se destacaban cinco grandes unidades sociopolíticas: el señorío de Salangome o manteños, los huancavilcas, los punaes o lampunas, los tumbecinos y los chonos. A su interior, cada una de estas grandes unidades contenían una diversidad de pueblos y etnias que habían sido incorporadas en los procesos de expansión que éstas vivían. Los sistemas políticos de estas sociedades, habían creado ya una poderosa clase de mercaderes redistribuidores, claramente separados y por encima de la sociedad, configurando una clara formación estatalista. Sin embargo, a pesar de haber estructu-

rado una alianza, denominada “Liga de Mercaderes”, no había aparecido un Estado hegemónico costeño.

- 4) Las sociedades tribales situadas en la Amazonía, las Cejas de Montaña de ambos lados de la Cordillera y el eje Pasto-Esmeraldas. Aunque las formas de acceso a los recursos son diversas, tienen dos elementos comunes: un hábitat situado preferentemente a las orillas de los ríos, que hacen de esta vía de comunicación y acceso, el elemento central de sus movimientos. El otro elemento común, es la gran autarquía, a partir de una naturaleza bondadosa que les permite acceder a los recursos mediante la combinación del cultivo, el semicultivo, la recolección y caza. Tal capacidad de obtener productos, permitió el desarrollo de sistemas políticos poco centralizados, sociedades igualitarias llamadas por los españoles behetrías. En este modelo de sociedad descentralizada, apareció la figura del “great-man”, del jefe de guerra investido como tal por la sociedad durante el período de conflicto, para ser despojado de su autoridad, apenas superada de la situación que le dio origen.

A.C. Taylor divide la región en cinco zonas: En la zona sur-occidental, entre el río Chinchipe al Sur hasta el río Zangorima en el norte se registraron las siguientes etnias: Palta-Xiroa, Rabona, Bolona, Xibaro, Bracamoro, Chirino, Perico-Patagón, Bagua y Giuarra. En la zona meridional, en la cuenca del río Marañón, desde la cordillera del Cóndor al oriente, se encuentran, los jívaros (Giuarra y Cungarapas), Candoa (maynas), Cipitacona, Potros “Chayovitas” y Xeberos. En la zona oriental, en el curso alto de los ríos Santiago, Morona, Pastaza y afluentes del Tigre, se ubican los Andoas (Guasagas, Guallapayos o Tocureos, los Muratos o Kandoshi), los Coronados, Siona-Secoya tukano, chudavinas Oas, o Oaquis-Dequacas, los Romaina-Zapa, los Pinches, Habitoas, Pavas, Asarunatoas, Arazas, Los Uspas (Ushpas aucas), los Záparo (Gayes, Semigayes o Soronatoas, Nevas y Comacores). En la zona septentrional, en la ribera norte del Pastaza y la rivera sur del Coca y del Napo, se encontrarían los Tupi (Apana Menor, Omaguas, Yrimara, Yetes, Pariana), los Quijos, Cofanes, Abijiras (Aushiris o Agonis, Waoranis y Sabela), Ardas, Encabellados (tukano). Finalmente, en la zona Noroccidental, en el río Bomboiza y el Alto Pastaza, se ubicarían los Huamboyas, Rabona-Bracamoros, Xibaros, Xibaros del Palleque y Proto Achuar⁴.

En la ceja de montaña del Oeste, comenzando desde el sur, ubicaríamos a los Yaznes en el curso del río Puyango (Caillavet, 1985: 155), los Campaces (Chono-Colorado) en las riveras del alto Daule, los Angamarca-Sigchos en la cuenca del Toachi (Navas, 1987), Los Colorados (Tzáchila) en las cuencas del Toachi-Quinindé, los Yumbos del Sur en los afluentes del río Blanco, los Yumbos del Norte, en la cuenca del Guayllabamba (Salomon, 1980: 114-119) y los Niguas en la confluencia del Guayllabamba con el Esmeraldas.

En el eje Pasto-Esmeraldas, en las cuencas de los ríos Mira, Mataje, Santiago, Cayapas y Onzole, se ubicaron: los Quilcas, Litas, los Lachas, los Yambas, los Cayapas, los Malabas (Palop Martínez, 1986: 231ss). También se ubicaron otros grupos difíciles de identificar como los Soncon, Çeronda, Aucaes, Oncones (Ibid: 241). Más al norte, se ubicaban en la sierra los pastos y hacia occidente, en el llamado “valle vicioso”, los Altas, Nurpes, Chilangos y Sindaguas (Ibid: 244, Moreno, S. 1986: 253ss). Todos ellos tenían cierta filiación Barbacoa, situándose al norte del río Mira, en las cuencas del Ichapi, Patía y Telemi. A ellos podrían agregarse los indios Mayasqueros y Pasao en las cuencas bajas del San Juan y del Patía (Moreno, S. 1986: 258).

Durante el período colonial, los españoles buscaron homogeneizar a los indios para facilitar la evangelización, el cobro de tributos y la organización de las mitas. Las órdenes religiosas hicieron un enorme esfuerzo por difundir el quichua, como la lengua de los indios. A pesar de que en el siglo XVI, se reconocieron cinco lenguas en las que los religiosos debían catequizar, en los hechos, se usó el quichua y el español. Ello impactó en la irreparable pérdida de varios idiomas como: el palta, el cañari, el puruha, la lengua cara, la lengua de los pastos, la lengua “marinera” de la costa, para mencionar las principales. A este proceso de homogeneización se sumó un hecho fuertemente devastador: la enorme pérdida de población producida por las pestes, enfermedades y la violencia de la conquista, que liquidaron a pueblos enteros, o los disminuyeron a tal nivel, que fue imposible su mantenimiento como pueblos, especialmente en la costa y la foresta tropical amazónica. El número de pueblos disminuyó, pero aún así, los pueblos indígenas eran muy diversos cuando los criollos comenzaban la creación del Estado nacional del Ecuador.

Este proceso de disminución de los pueblos indios, tuvo una contrapartida. Los conquistadores incorporaron a un nuevo grupo étnico, a los negros traídos directamente desde Africa, o desde diversos sitios en los que ya habían sido esclavizados. Los negros eran a su vez muy diversos, pero aquí, debieron homogeneizarse o fundirse con pueblos locales. Particular importancia tiene el grupo de negros que fugó de un barco negrero que encalló en Esmeraldas, del cual, se formó el famoso reino mulato de los Illescas, Arrobes y Mangaches, que resultó de la fusión de los negros con indios locales como los Malabas y Cayapas, complejizando el panorama étnico de nuestro país. De otra parte, a los nueve meses de la conquista, apareció un nuevo sector, los mestizos, como producto de numerosas mezclas de todos los grupos. Estigmatizado en un principio, tanto por indios, negros y blancos, el mestizo se fue abriendo paso y creciendo inconteniblemente. Al momento de la construcción del Estado nacional, el mestizo era ya un actor importante al que había que incorporar. Los criollos utilizaron el “blanqueamiento”, la ciudadanía y el alejamiento de la condición de indio tributario, como los señuelos para atraer a este sector, que creció considerablemente.

En esta enorme diversidad de pueblos indios, negros, mestizos y blancos, se desarrollaron formas de racismo desde los grupos dominantes y aparecieron diversas odiosidades raciales, incluso entre los grupos subalternos; pero también se desarrollaron formas de convivencia pluriculturalles, especialmente entre los de abajo, hecho que constituye uno de los legados más importantes que los criollos no supieron ver, ni desarrollar.

C. Un espacio regionalizado con tensiones internas

La estructura económica, social y política de este espacio entre 1808 y 1830 era fuertemente regionalizada. La historiografía ecuatoriana reconoce a tres regiones relativamente constituidas: la sierra centro-norte, la costa y la sierra sur. El espacio oriental es marginal y excluido, no tiene atributos de región. Cada una de las regiones tenían varios elementos de unidad que les daban soporte, pero también mostraban importantes tensiones internas entre los actores territoriales: regionales, provinciales y locales, al punto que algunos autores han hablado de la existencia de “ciudades regionales”, más que de regiones propiamente dichas (Morelli, 1998). Hagamos un balance de la situación regional al iniciar la construcción del Estado nacional.

La Sierra Centro-Norte en 1830, estaba integrada por las provincias de Imbabura, Pichincha y Chimborazo. Se trataba de un espacio reconocible que tenía antiguos antecedentes, desde el “Gran Quito” en la época incaica, y en la jurisdicción de Quito en la época colonial. La ciudad de Quito, además de ser la capital de la República, era el centro económico, político y administrativo de la región. Le seguían en jerarquía dos ciudades importantes, Ibarra y Riobamba, como capitales de provincia. En el norte había tres antiguas cabeceras cantonales: Otavalo, Cotacachi y Cayambe. En el centro, se sucedían seis cabeceras cantonales: Machachi, Latacunga, Ambato, Guano, Guaranda y Alausí. Estos cantones tenían 158 parroquias al iniciar la construcción nacional (Boletín Estadística, APL:131, 1841).

La Sierra Centro-Norte constituía de lejos, la región más importante del naciente país, aunque comenzaba a perder población que se desplazaba a la costa. Su población para 1841 era de 427.430 habitantes, de los cuales, el 58.18% eran indígenas, el 23.08% blancos, el 17.15% mestizos y el 1.14% negros. Comparados los porcentajes con 1785, se registra una disminución de once puntos en los porcentajes de población indígena y un crecimiento de 15 puntos de la población mestiza, cuestión que expresaba un proceso que se venía operando en las ciudades, que había sido reprimido por el hecho colonial que se resistía a reconocer al mestizaje y que con la independencia encontró un espacio de expresión.

Sierra Centro norte Evolución de la población 1785-1858

	1785	%	1841	%	1858	%
INDIOS	193994	69.27	248.679	58.18	255106	49.72
BLANCOS	74137	26.47	98.651	23.08	102442	19.97
MESTIZOS	7187	2.57	73.304	17.15	148203	28.89
ESCLAVOS	2961	1.06	4.873	1.14	5439	1.06
	280064		427.430		513048	

Fuentes: ANH,Q, Empadronamientos, C.26. Censos 1776,1781 y 1785; Boletín de Estadística, APL:1841:131; Avendaño de, Joaquín, Población del Ecuador en 1858, en Nueva Historia, Vol.7:51.

Elaboración: autor

Era una región que se había caracterizado por un dualismo rígido entre indios y blancos, que funcionaba sobre todo en los pueblos y áreas rurales de fuerte población indígena, que en los imaginarios de los dos ac-

tores reproducía la separación entre la República de blancos con la de indios (Caillavet, 2000:311-326). Este dualismo que es muy visible en los censos de 1785 en los que es insignificante la población mestiza, tiende a cambiar en la época republicana, especialmente en Quito, en donde comienza a crecer una progresiva identidad mestiza: el dualismo rígido se mantenía en los pueblos (cantones y parroquias), mientras había mayor flexibilidad en las ciudades grandes y medianas. Los mestizos no requerían, como en la Colonia, hacer un juicio para demostrar su identidad étnica: el Estado criollo les dio una mayor apertura, al convocarlos como ciudadanos de la República.

El Sistema de hacienda dominaba la región. La élite terrateniente había logrado fortalecer el control de la tierra al haberse apoderado de todos los complejos hacendarios de los jesuitas expulsados en 1767. Controlaba de manera directa al 49.34% de indígenas tributarios, que los había enrolado en calidad de conciertos o huasipungueros. El otro 50.66% de tributarios, eran indios libres que vivían en los pueblos (cantones y parroquias). Sin embargo, muchos de ellos trabajaban ocasionalmente para la hacienda, como yanaperos, arrimados o peones; otros realizaban trabajos para los blancos y mestizos pueblerinos y finalmente otros, habían desarrollado estrategias de reproducción autónomas.

INDIOS SUJETOS A LAS HACIENDAS: 1804:05			
SIERRA CENTRO NORTE			
PARTIDO	TRIBUTARIOS	SUJETOS	PORCENTAJE
LATACUNGA	8282	4515	54.52
QUITO	7422	3968	53.46
RIOBAMBA	8826	4673	52.95
AMBATO	5627	2892	51.40
OTAVALO	5705	2737	47.98
IBARRA	2175	925	42.53
GUARANDA	1951	586	30.04
ALAUSI	1855	348	18.76
TOTAL REGIONAL	41843	20644	49.34

Fuente: Oberem, Udo, "Indios libres" e "Indios sujetos" a las haciendas en la Sierra Ecuatoriana a fines de la Colonia, en *Pendoneros* 20, 347-349

Elaboración: autor

A pesar de ese dominio terrateniente, se trataba de una hacienda en crisis, “de refugio”, que había perdido la rentabilidad de la producción obrajera, ganado vacuno, caña-aguardiente y cereales que tuvo en el pasado. La hacienda no exportaba para los mercados externos del Perú y Nueva Granada. Las políticas de libre comercio impulsadas por España, las crecientes exacciones fiscales impuestas por la Corona y un conjunto de catástrofes naturales (terremotos y erupciones) y sociales internas (viruela, levantamientos) habían golpeado a la hacienda y produjeron tres efectos demográficos: migración a la costa, ruralización de la población y disminución de su peso poblacional. La crisis era tal, que en el siglo XIX, el mercado principal de las haciendas era Quito y eran los quesos frescos, los que lograban la mayor rentabilidad, cuestión que mostraba la restricción de los mercados de la hacienda. A ello habría que añadir la actividad textil, que a pesar de estar muy golpeada, se mantenía en unas cuantas haciendas de la Sierra Norte; la cría de mulas en Chimbo, la producción de frutas de Ambato, la producción de sal en Tomabela y Salinas de Ibarra, la de cabuya y sus elaborados en la sierra central y el algodón y aguardiente en los valles.

Por su parte, la Sierra Sur estaba integrada por las provincias de Cuenca y Loja. Como región tenía poca densidad histórica, es más bien un producto de la época colonial, cuando se creó un espacio de circulación de bienes y servicios entre Cuenca, Loja, Piura y Paíta-Túmbez. Para 1830, tiene dos ciudades importantes: Cuenca y Loja. Tiene seis cantones, con sus respectivas cabeceras: Cañar, Gualaceo, Girón, Zaruma, Cariamanga y Catacocha. Se contabilizaban 56 parroquias (Boletín Estadísticas APL, 1841:131).

La población estimada para 1841 era de 150.173 personas. Resulta difícil obtener estimaciones adecuadas sobre la composición étnica, debido a que, la fluidez entre la población blanca y mestiza producida desde la segunda mitad del siglo XVIII, complejizó notablemente las estimaciones de los propios observadores de ese tiempo. Con excepción de Cañar que tiene una importante población indígena y que en rigor reproduce el dualismo indio-blanco de la Sierra Centronorte, el resto de la región muestra un mestizaje avanzado, sobre todo en Loja, en la que, las diferencias étnicas se habían cruzado ya con aspectos clasistas y de estatus. El dualismo rígido había sido matizado por un fuerte mestizaje que se produjo por la llegada de grandes contingentes de migrantes atraídos por un espacio semi-vacío como el lojano. En Cuenca, la emergencia de una sociedad variopin-

ta se vivía en medio de un conjunto de nuevos adjetivos e insultos que mostraban la emergencia de una población distinta que no podía ser catalogada⁵. Los datos disponibles de Cuenca son extremadamente deficientes en cuanto a la clasificación étnica, de manera que preferimos manejarlos por separado respecto a los de Loja:

Evolución de la población de Cuenca:1785-1858

	1778	%	1858	%
INDIOS	50822	66.9	82268	66,66
BLANCOS	25165	33.1	30850	24,99
MESTIZOS			10285	8,32
ESCLAVOS				
TOTALES	75.987		123.403	

Fuentes: ANH, Q, Empadronamientos C.26. Censos de 1778 (Cuenca); Villalba, 1980. Censos de 1825 y 1828; de Avendaño, Joaquín, Población del Ecuador en 1858, en Nueva Historia, Vol.7:51
Elaboración: autor

Evolución de la población de Loja:1790-1858

	1783	%	1858	%
INDIOS	13262	53.19	19849	33.34
BLANCOS	6176	24.77	34692	58.27
MESTIZOS	5202	20.86	5000	8.40
ESCLAVOS	295	1.18		
TOTAL	24935		59541	

Fuentes: ANH,Q, Descripción de Quito, José del Corral y Narro; Avendaño de, Joaquín, Población del Ecuador en 1858, en Nueva Historia, Vol.7:51.
Elaboración: autor

Las estadísticas de Cuenca revelan la enorme dificultad que tienen los observadores en separar a los mestizos de los blancos; en tanto, las estadísticas de Loja muestran adicionalmente, una gran dificultad de separar a los mestizos de los indios, revelándonos una gran fluidez que se vive en las adscripciones étnicas, que ya no son tan claras como para establecer

clasificaciones rígidas. Va emergiendo un poderoso mestizaje que terminará por absorber al mundo indígena que se integra o queda reducido a pequeños espacios rurales muy marginales como Saraguro, Nabón y Oña.

En Cuenca, la principal actividad era la producción de cascarilla, que se exportaba al mercado mundial. En su producción participaba el sector privado y la Real Hacienda. Otro importante rubro de producción, fueron los tejidos de algodón que se enviaban a la costa peruana, desde la cual traían a su vez, varios efectos de Castilla, es decir, había un sector comercial significativo. Adicionalmente se producía ganado y trigo para la exportación a Guayaquil y el consumo de las ciudades (Palomeque, 1994: 71). En Loja, la producción de vacunos que se enviaban al Perú era muy importante y la producción de mulares que servían para el transporte entre el Perú y Cuenca (Saint Geours, 1983: 216-221). La Cascarilla lojana, entró en crisis a finales del XVIII. La región por tanto mostraba dos realidades distintas: la zona de Cuenca con una precaria estabilidad antes de la independencia y la zona de Loja, encerrada en sí misma, golpeada por la crisis de la cascarilla.

La estabilidad de la economía cuencana fue duramente golpeada por el proceso de transición. Los lazos mercantiles externos se debilitaron, Cuenca se desmonetizó, debió rearticularse sobre su propia demanda interna y crear su propia moneda. La disminución de la recolección de cascarilla se atribuye a la pérdida del control estatal sobre el manejo de los bosques que ocurrió con la independencia, cuestión que permitió al sector privado destrozar de manera desordenada los delicados bosques, con lo cual se cortó la producción de punta que se recuperará recién en 1850 (Palomeque, 1994:72). Por su parte, también los textiles sufrieron la competencia inglesa: los tocuyos descendieron abruptamente veinte y tres veces, de 598.000 varas anuales en 1802 a solo 25.466 en 1849; las bayetas descendieron a la mitad, de 125.700 a 63.774 varas en el mismo período. También bajaron las exportaciones de ganado y trigo a Guayaquil, por la competencia de productos extranjeros, como por la desorganización que produjo la transición (Chiriboga, 1980)

Este proceso de debilitamiento de los lazos comerciales, produjo una reorientación de la región sobre sí misma, sobre su mercado doméstico, e incluso tuvo que desarrollar su producción minera para obtener dinero propio. Creció la producción de maíz, ovejas, cebada, papas, caña de azúcar y sus derivados. Se activó la producción de plata con la que se fa-

bricó moneda de baja ley para la circulación local, cuestión que acarreará diversos problemas de circulación de moneda. Crecieron y se multiplicaron los pequeños comerciantes, que mantuvieron activas las relaciones con Loja y Guayaquil. La feria del Cisne en Loja, se convirtió en un espacio muy animado para las transacciones del pequeño comercio, especialmente de sal peruana, jabones, cordobanes, sedas y ropas, comercio ilegal que fue reprimido y controlado a instancias de los grandes comerciantes. Por su parte, estos últimos, reorientaron sus intereses a la compra de tierra barata por la crisis, para dedicarla a la producción para el mercado local (Palomeque, 1983: 80-84).

En Loja los censos levantados entre 1826 y 1840 mostraban una provincia que producía especialmente vacas, cuya producción calculada en alrededor de 160.000 pesos, supera en 1,5 veces a la suma de todos los productos, mostrando que, al haber perdido su papel de intermediaria del comercio entre Cuenca y el Perú, desarrollaba la producción de vacunos para articularse de algún modo al Perú. También se mantenía la producción de mulares y derivados de la caña de azúcar, que juntos llegaban a 70,000 pesos (Censos 1826, 1827, 1840, en Saint Geours, 1983: 230-233).

La región de Guayaquil o de la Costa, estaba integrada por las provincias de Guayaquil y Manabí, con sus respectivas capitales Guayaquil y Portoviejo. Tenía siete cantones, Daule, Babahoyo, Baba, Punta de Santa Elena, Machala, Jipijapa y Montecristi. Se contabilizaban 32 parroquias (Boletín Estadísticas APL, 1841:131). Para 1841 la población era de 65.364 habitantes, encontrándose en un proceso de pleno crecimiento, desde 1793, según Laviana Cuetos (1987). La etnicidad en la costa tenía características distintas a las hasta aquí reseñadas. Los observadores de la época distinguen cuatro grupos étnicos: los blancos y los mestizos que son vistos como un solo grupo étnico difícil de separar, es decir, es la zona en donde más tempranamente aparece la noción de “blancomestizos” como grupo unificado y dominante; “los indios” que por no tener un idioma ancestral son también conocidos como cholos; los “pardos” que están constituidos por mulatos, zambos, negros libres y libertos; y los esclavos (Aráuz, 2000:48). Como se advierte, la clasificación incorpora etnicidad, clase, color y condición de esclavitud, matizando las clasificaciones puramente étnicas.

Evolución de la población de la Costa:1780-1858

	1780	%	1790	%	1858	%
BLANCO MESTIZOS	3753	12.37	5425	14.06	76260	69.4288914
INDIOS	9322	30.72	11727	30.39	33579	30.5711086
PARDOS	15161	49.97	19214	49.79		
ESCLAVOS	2107	6.94	2226	5.77		
Total	30343		38592		109839	

Fuentes: Cuetos Laviana, 1987; Aráuz, Maritza, 2000:50;; Avendaño de, Joaquín, Población del Ecuador en 1858, en Nueva Historia, Vol.7:51.

Elaboración: autor

Entre 1779 y 1820 se produjo lo que se ha denominado como el “primer boom cacaotero”, que incluía la producción y exportación de tabaco y caña/aguardiente. La exportación de estos productos, se vio favorecida al final de la Colonia por la reducción del almojarifazgo (impuesto a las ventas al exterior), la promoción de estos cultivos por la Corona, la eliminación de aranceles en las remesas para España y la baja de los intereses a los créditos (Marchán, 1983, 241-242). En cacao, de 40.000 cargas anuales que se exportaban en 1775, se subió a 58.000 en 1780, a 87.500 en 1800, a 100.000 en 1810, a 130.000 en 1820, convirtiéndose en el primer productor mundial (Hamerly, 1976:121-122). La producción de tabaco subió de 100 mil a 238.865 libras en 1836 y su precio se cuadruplicó, llegando a valorarse las cosechas entre 58 mil y 69 mil pesos (Marchán, 1987: 243).

Por su parte, la producción de caña y elaboración de aguardiente se benefició de la prohibición de las importaciones de vino desde Lima y una subida en el precio de la botija, lo que permitió que la producción anual se elevara hacia 1779 a 16 mil arrobas (Ibid: 245). La producción de sombreros de paja toquilla en Jipijapa y de sal en Santa Elena crecieron en el período. Adicionalmente se producían otros artículos menores como las frutas (mangos, cocos, naranjas, piñas, bananos, café y tamarindos) que se exportaban a la costa Pacífica; y productos para el mercado interno como el arroz y caña de azúcar, ganado vacuno y caballo. Con ello, el volumen del comercio de exportación por el puerto de Guayaquil supera por primera vez las exportaciones hacia Colombia. Comienza un desplazamiento re-

gional de la economía hacia la costa, inaugurando una nueva etapa que cambiará radicalmente el destino de este espacio: Guayaquil se beneficiará claramente del libre mercado, que en cambio deprimió a la producción obrajera serrana. El país comienza su articulación como productor de materia primas para el mercado mundial, dejando atrás el protoindustrialismo obrajero que nos habría permitido una articulación más ventajosa a través de productos procesados (Miño, Manuel, 1993)

La producción de los diversos artículos incentivó la creación de las enormes plantaciones latifundistas alrededor del río Guayas y sus afluentes. Los mecanismos de apropiación fueron diversos, pero se usó principalmente la “denuncia” de sitios baldíos colindantes al núcleo principal, para obtener la legalización respectiva. Al lado de estas enormes propiedades, que llegaron a producir entre 100 mil a 325 mil matas de cacao cada una, existían medianas y pequeñas propiedades de producción diversificada. La fuerza de trabajo de las plantaciones fue constituida por “indios y mestizos migrantes del litoral y la sierra” bajo modalidades precarias como la “sembraduría o finquería” y la “aparcería y mediería”. “La diferencia entre estas dos modalidades era que en la primera el propietario vendía a crédito una parcela al campesino, mientras que en la segunda el latifundista retenía la propiedad de la tierra, dándola solo en usufructo al aparcerero” (Mills, 1983:154). Se creó una clase dominante que controlaba todo el espacio, constituida por poderosos dueños de plantaciones, que tienen una enorme fuerza de negociación con las otras dos regiones, a pesar de que la población a la que representaban aún era pequeña.

El Oriente o Amazonía ecuatoriana mostraba entre 1770 y 1840, un “acentuado decaimiento de los establecimientos coloniales, el fraccionamiento del frente misionero y una carencia total de poderío y de control central. Es también el momento en que surgieron en la región intensas rivalidades entre los dos virreinos y luego entre las dos naciones Perú-Ecuador. De forma correlativa, este período se caracterizó por un lento aumento demográfico y por cierta expansión territorial de las sociedades indias que sobrevivieron” (Taylor, 1994: 20-21). En efecto, las aldeas amazónicas se quedaron semivacías de blanco mestizos, los franciscanos fracasaron en su intento por recuperar las misiones jesuitas, los poderes políticos quiteños no mostraban interés alguno por incorporar a esta zona, a diferencia de la planificada presencia peruana y portuguesa que se afincó en la mayor parte del territorio que supuestamente pertenecía a la Audiencia.

En contrapartida, los grupos étnicos amazónicos lograron un cierto crecimiento demográfico, perceptible en el retorno parcial al control de las orillas de los grandes ríos abandonados en el siglo XVI y la aparición de nuevos lugares de asentamiento. En verdad, los indios no buscaban, según Taylor, eliminar a los blanco mestizos, sino que haya una población pequeña y controlable con la cual realizar intercambios para acceder a algunos bienes útiles (ibid:34-39).

Para 1830/40, el Oriente está compuesto por dos cantones: Macas y Quijos, dependientes de las provincias de Chimborazo y Quito respectivamente. No constituían en ese momento una región, eran un “hinterland” de la sierra. Para 1830, se calcula una población de 9,000 habitantes. La etnicidad en esa zona, presentaba un dualismo radicalmente rígido: blancos e indios, sin mediaciones de mestizaje. Su participación en la construcción del Estado nacional fue muy marginal.

D. Una diversidad de opiniones y creencias

Las diferencias de opiniones y creencias políticas entre blancos, mestizos, indios y afroecuatorianos, eran sin duda alguna muy profundas, aludían incluso a sus cosmovisiones. Sin embargo, debido a que los mestizos, indios y negros fueron excluidos del proceso de construcción nacional, estas diferencias no se expresaron en lo político. Esta diversidad se expresó en el eje territorial, como diferencias de opiniones y creencias entre las élites regionales y locales. Lo interesante de estas diferencias, es que ellas no expresaban únicamente los intereses regionales, sino, diferencias de visión según el grado de influencia del pensamiento tradicional, el grado de secularización y de penetración del pensamiento racional moderno. Varios debates políticos, en torno al tipo de Estado federal o unitario, así como al nivel de centralismo y el descentralismo en el régimen administrativo, que constituyeron los principales temas de la época, se relacionaron con estas concepciones.

La Sierra Centro-Norte estaba articulada por una misma clase dominante de carácter latifundista que compartía intereses económicos, relaciones familiares y tenía percepciones ideológicas similares. Muchos terratenientes que vivían en Quito, tenían propiedades en toda la región. Sin embargo, también se podía reconocer élites locales en Ibarra y Riobamba que tenían su residencia en esas localidades. La élite de Riobamba actuaba

muchas veces como “una especie de zona tapón atraída progresivamente por la costa” (Saint Geours, 1994:145). En los cantones también había pequeñas élites pueblerinas que tenían algunas diferencias con las élites regionales, ellas jugarán un papel significativo en la construcción de los pueblos y en la negociación con el Gobierno Central. En lo ideológico, las élites regionales se percibían como blancos criollos, despreciaban profundamente a los mestizos, indios y negros, cuestión que les impidió crear una idea de “comunidad imaginada” común con los chagras, longos e indios. Tampoco tenían los suficientes recursos financieros para articular hegemónicamente a los subalternos, más aún, atravesaban por un momento de profunda crisis, pero en cambio, compartían con el pueblo profundos sentimientos católicos, un “integrismo religioso” como destaca Saint Geours, muy anclado en el pensamiento tradicional de “antiguo régimen” que les permitió mantener el control político e incluso movilizar a los sectores populares en diversas ocasiones alrededor de idearios político-religiosos, como en las Juntas Soberanas de 1809-1812.

A diferencia de la Sierra Centro Norte, en la Sierra Sur, no existía una clase dominante única con intereses regionales: Cuenca tenía una élite local, Loja la suya propia, e incluso cada cantón tenía una pequeña élite propia. La ausencia de una élite regional consolidada, estaba relacionada con varias explicaciones: (i) la región tuvo una secular falta de fuerza de trabajo por el descenso poblacional que experimentó, de manera que la hacienda dispuso de escasa mano de obra; (ii) el tipo de suelos favoreció la actividad pecuaria, la producción de ganado y mulas, que fueron más importantes que la actividad agraria, de manera que esta producción tenía sus momentos de auge cuando había un activo comercio; y (iii) el otro tipo de producción de la región, era muy contingente (minerales y cascari-lla) que funcionaban de manera intermitente y muy sujetos a la casualidad. Estas características del manejo económico, no les permitió, ni interesó enrolar a inmensas cantidades de conciertos en los predios hacendarios.

En Loja, por ejemplo, en 1804, de los 2.832 tributarios, los terratenientes apenas habían incorporado a sus haciendas a 465, es decir, el 16% (Oberem, op.cit:349), vale decir, la clase dominante latifundista no tenía ni el poder económico para enrolar a una importante población, ni para asegurar una actividad económica estable. El sistema hacendario, si bien era importante, no tenía la fuerza suficiente para articular a todo el espacio.

Había un numeroso sector de campesinos medios, comerciantes y artesanos con cierta capacidad económica independiente. Por ello fue necesario, que la Iglesia asumiera el papel de verdadero articulador de la subregión en términos ideológicos.

Esta constitución muy local de las élites, que en el caso de Cuenca, llegaron únicamente a tener propiedades en un máximo de dos cantones (Palomeque, 1994:126), los llevó a tener rivalidades, incluso entre municipios. A nivel regional, se dieron importantes rivalidades entre las élites de Loja y Cuenca, que incluso se expresaron en la búsqueda de Loja en 1826, por autonomizarse del Departamento del Azuay o negociar su pertenencia a Guayaquil⁶. A pesar de esa rivalidad entre las élites, había significativos lazos familiares entre cuencanos y lojanos, debido a que, buena parte de la población que se asentó en Loja en la segunda mitad del siglo XVIII y comienzos del XIX, provenía de Cuenca. Muchos comerciantes, mineros y terratenientes de Cuenca, Loja, Piura eran emparentados, pero en muy contadas ocasiones lograron expresiones unificadas. Aunque no se dieron movimientos de integrismo religioso, también la clase terrateniente compartía con su pueblo profundas convicciones católicas: la Virgen del Cisne ya había sido convertida en un ícono regional, cuyas fiestas y rituales eran organizadas por la iglesia, institución que vinculaba realmente a la clase terrateniente. Por tanto, funcionaba un control político muy evidente inspirado en el pensamiento tradicional, a pesar de la debilidad económica y del localismo de las élites que tampoco tenían capacidad hegemónica.

En la costa, específicamente en Guayaquil, había surgido un sector comercial de fortunas considerables, calculadas entre 40 y 200 mil pesos, aunque modestas comparadas con las de otros puertos, dedicados a una serie de actividades, como la producción y exportación del cacao que era la actividad predominante, la exportación de cascarilla, tabaco, madera y algunos textiles de Quito. También se dedicaban a la industria naval y algunos productos menores como henequén, cera, sombreros de paja toquilla y otras artesanías. Los productores y comerciantes guayaquileños se habían beneficiado de las Reformas Borbónicas impuestas por la Corona que impulsaron la liberalización del comercio y la expansión de los cultivos de exportación. También se beneficiaron de los aranceles bajos para la exportación de cacao y había surgido un activo contrabando. De esta situación de bonanza, se derivó su inicial apoyo al régimen español en los sucesos de 1809 y 1812 cuando los quiteños sublevados organizaron las Juntas de Gobierno, posición que recién cambió diez años más tarde, muy presionados

por los hechos irreversibles de la independencia (Anhalzer, Carmen, 1997).

Se trataba de una clase dominante de nuevo tipo, diferente a la de la sierra. Era una clase que creía en el libre comercio y en la inserción en el mercado mundial. Tenían menos prejuicios raciales, puesto que, las diferencias estaban marcadas por la posición clasista. En este sentido eran más abiertos a las relaciones interétnicas, a punto que tenían relaciones más fluidas con los sectores subalternos. Anhalzer señala que en el Puerto “bullían personas de todos los colores, estratos sociales, ocupaciones y profesiones. En las plantas bajas, las tiendas y pulperías se veían atestadas de compradores y vendedores que “hablaban como cotorras”, pues los guayaquileños tendían a hablar mucho y a gritos. Los inquilinos habitaban el primer piso y los dueños los pisos altos”. Adrian Terry, un viajero de principios del siglo XIX, llamó la atención sobre la “fuerte pasión por la vestimenta, para cuya satisfacción aprovechaban cada oportunidad”, el sentido del humor, la comprensión aguda y rápida que caracterizaba a los porteños. Sin duda alguna, las élites guayaquileñas estaban más cercanas a una conducta secularizada, racional y moderna, que los diferenciaba claramente de las serranas.

E. ¿Habían elementos de unidad de la diversidad?

Cuando analizamos las diversidades del espacio norandino en el que los criollos construyeron al Ecuador, daría la impresión de que fue un país inventado, un conjunto de pedacitos mal cosidos que se separarían al menor soplo. Lo sorprendente es que tal cosa no ocurrió, a pesar de las más de cien batallas y de la cantidad de sangre y muertos que corrieron por los campos y calles en la dolorosa historia de enfrentamientos que se produjeron en el proceso de construcción nacional. Mas allá de las ideologías que utilizaron los criollos para unificar al país desde arriba, y que las analizaremos en el siguiente capítulo, nos preguntamos si existían elementos profundos de unidad, que a pesar de no haber sido potencializados por los criollos, pudieron jugar como telón de fondo favorable a un proceso de unidad de la diversidad, a pesar de los torpes enfrentamientos protagonizados por las élites. Pregunta muy compleja, que nos invita a realizar una lectura a contrario de la que hemos hecho hasta aquí, para enfatizar la unidad en la diversidad: ¿qué unía a los habitantes de este espacio?

Si arrancamos por el análisis del ambiente, el espacio norandino entre Pasto y Cajamarca es claramente diferente del resto de los andes. La humedad, la nubosidad, la ausencia de estaciones marcadas, la sucesión de pisos ecológicos en distancias cortas, la presencia de bosque húmedos en ambos lados de las cordilleras, las pocas y discontinuas heladas, los valles estrechos y el verdor de sus paisajes son ciertamente elementos que nos diferencian del resto de los Andes, y a su vez nos unifican internamente con un entorno natural de identidad que marca de manera profunda nuestro sentido de pertenencia.

Pero no solo ello. En esta subregión norandina o de páramo, sus sociedades idearon soluciones idiosincráticas, originales y adaptadas a este espacio único y diferente. En el pasado aborígen, las sociedades serranas, por ejemplo, manejaban simultáneamente el acceso a diversos pisos y nichos ecológicos microverticales, el comercio a corta y larga distancia y el control multiétnico de cuencas cálidas. Esta solución es claramente diferente a las que se desarrollaron en el resto de los Andes: este espacio aparece como un sitio de encuentro, como un chaupi, entre las soluciones surandinas y las mesoamericanas, reunidas de manera muy original. En lo político también la originalidad de estas sociedades se manifestó claramente. La construcción del Estado, a partir de los grandes señoríos étnicos, no adoptó la forma de la conquista como en el Perú y Bolivia, sino la construcción de elaboradísimas confederaciones que incluían alianzas para estructurar redes de comercio, la compartición de cuencas, casamientos de las élites y el intercambio de hijos para la crianza entre señores étnicos, cuestión que nos muestra que en condiciones de relativo equilibrio de señoríos, se prefirió la vía diplomática de consensos y alianzas.

Estas soluciones norandinas no fueron completamente abandonadas por las haciendas coloniales. Los famosos juegos o complejos hacendarios que construyeron los jesuitas, o los grandes terratenientes, reprodujeron el control simultáneo de varios pisos ecológicos, los intercambios entre zonas diversas para evitar al máximo las erogaciones monetarias y rentabilizar la producción que salía al mercado. Por ejemplo, en la sierra norte, los jesuitas tenían un complejo regional que integraba las haciendas de altura de Cangahua, Cayambe y San Pablo para la producción de lana, granos, vacunos y papas, es decir, producían la materia prima de los tejidos y artículos para el abastecimiento de los trabajadores de todas las haciendas. En las haciendas de valle caliente del Chota-Mira producían caña y aguar-

diente, en tanto, en las de valle temperado de Otavalo, Cotacachi, San Pablo y Agualongo producían maíz y tejidos.

Se intercambiaban las producciones de todas las haciendas para eliminar los gastos en la manutención de los trabajadores, se producían artículos de mayor valor agregado para llevarlos al mercado como el aguardiente, la panela y los tejidos, obteniendo cuantiosas ganancias (Coronel, 1991: 119-120). Esta misma racionalidad productiva, la lograron en menor escala, los grandes hacendados que tenían propiedades que controlaban diversos pisos ecológicos. La hacienda Guachalá de Cayambe, por ejemplo, que en 1762 tenía 1.008 caballerías realizaba cinco actividades básicas: la producción textil de jerguetas, bayetas, lienzo y paño; la producción de ovejas para la producción de lana; la producción agrícola de cebada, maíz, trigo, papas, arvejas y lentejas orientadas al mantenimiento de la fuerza de trabajo; la producción quesera, de vacunos y cerdos para venderla en Quito; y la producción de mulares para el transporte. La hacienda fue dividida en tres grandes zonas de producción por pisos ecológicos: en el valle la producción textil, la quesería, el ganado de engorde, la producción de maíz, trigo y leche; en la ceja de páramo la producción de cebada, papa, arveja y lenteja; y en los páramos el pastoreo de ovejas, vacunos y mulares (Ramón, 1987: 239-254).

También debemos reconocer que, a pesar de las más de cien batallas libradas entre ecuatorianos, cuando ya se disolvía el país, siempre se buscó la alianza, como en los tiempos aborígenes. En este punto, actuaron muchas veces los lazos familiares entre las élites regionales, y en otras ocasiones, el relativo equilibrio y debilidad de las regiones, en las que todos sabían, que era imposible imponer por la fuerza una hegemonía. A pesar de los débiles lazos económicos entre las regiones, los ejes de circulación entre Quito y Guayaquil, entre Cuenca, Loja y Guayaquil de alguna manera funcionaron.

Es bien cierto que los acentos del habla de los guayaquileños, cuencanos, lojanos, quiteños o pastuzos son diferenciados, pero no debe olvidarse que, en el pasado aborígen la mayoría de las lenguas tenían origen macrochibcha o arawak en el caso de la amazonía, que luego el runasimi o kichwa tuvo un sabor muy norandino, diferenciado del kechwa sureño, y que en el español se inscribieron todos estos elementos anteriores. Para alguien de fuera, los ecuatorianos hablamos muy parecido, “los monos” nos

llaman los peruanos, para destacar ese dejo norandino que caracteriza a los habitantes de este espacio.

Algo menos conocido, pero mucho más importante en la unidad del país profundo, son los elementos de convivencia desarrollados por los grupos subalternos, lo que actualmente denominamos la pluriculturalidad. Este rasgo es muy antiguo. Los grupos serranos aborígenes de este espacio aceptaban como sus iguales a los yumbos de la selva con quienes intercambiaban y hasta se unían en matrimonios, cuestión que por ejemplo, no era aceptable para los incas. Estas relaciones de igualdad entre serranos y yumbos se mantuvieron en la colonia. Frank Salomon ha estudiado las relaciones entre los señores de Aloag y los Yumbos del Sur (Ailluriquín y Santo Domingo de los Colorados), que fueron sorprendentemente armoniosas, aceptables para los yumbos que inclusive les permitieron pagar cumplidamente los tributos, cuestión que no habían logrado los españoles, ni siquiera las órdenes religiosas (Salomon, 1997).

Las formas de convivencia entre los diversos están por investigarse, hace falta una relectura por ejemplo, de las grandes sublevaciones andinas, como la de Otavalo de 1777 que al llegar a Agualongo, contaba con un amplio respaldo mestizo. ¿Qué había detrás de esta alianza entre mestizos e indios? Conviene reevaluar las relaciones fluidas entre las castas en las ciudades que hacía difícil toda clasificación étnica, o el papel de muchas mujeres indígenas de la ciudad, que tenían un abanico de hijos de padres de diversa condición étnica. Démelas y Saint Geours han llamado la atención sobre el funcionamiento de “redes verticales” en la sociedad quiteña, que enlazaban a los criollos con los sectores populares, cuestión bien diferenciada a los casos de Perú o México (1988:25). También funcionaba la idea de la “violencia limitada”, por la cual se prefería enviar al exilio a los enemigos políticos antes que ejecutarlos: la ejecución siempre fue una medida extrema mal vista por la sociedad.

Otro aspecto de unidad, fue sin duda el de la religiosidad, leída en su complejidad. Nos referimos tanto al integrismo religioso de las élites serranas, que llegaron a imaginar una utopía religiosa que aspiraba crear en este espacio la “verdadera religión” lejos de la corrupción europea. Con esta propuesta, cientos de curas movilizaron al “pueblo católico” y a las élites en los sucesos de 1809 y 1812, que encontraron un punto de unidad, a pesar de sus grandes diferencias (Ibid: 85-96) Pero la religión tocó otros aspectos todavía más profundos: el barroco de los jesuitas, el milenarismo

de los franciscanos, integraron de manera sincrética muchos elementos de la religiosidad andina: cruces de quishuar, el árbol sagrado de los andes, sobre huacas andinas; panes convertidos en momias para celebrar el día de difuntos con rezos incluidos; exvotos pintados con vírgenes que simulaban a la pachamama; San Juan degollado para ser integrado en los rituales de sangre de las cosechas para propiciar la fertilidad, en fin, un mundo de sincretismos que produjeron encuentros entre españoles, mestizos, indios y negros que matizaban las grandes diferencias étnicas, clasistas y regionales que habíamos anotado.

III. La ideología de la construcción del Estado Nacional

Para calibrar y comprender el desafío que tuvieron los criollos que construyeron el Estado nacional, es necesario caracterizar al espacio norandino en la coyuntura previa a la creación del Ecuador. El inicio de la coyuntura fue marcado por la convocatoria a la elección de los representantes de las Colonias para integrar las Cortes de Cádiz, que hoy se reconoce como el primer gesto democrático del proyecto liberal que en aquel momento logró expresarse en España. Aunque asignó una representación minoritaria a las Colonias, por primera vez las trató como parte del imperio español y las llamó a ejercer el voto para elegir sus representantes. Este gesto influyó notablemente en los acontecimientos suscitados en Quito entre 1809 y 1812, en los que los criollos quiteños formaron las Juntas Soberanas para reivindicar su autonomía, en medio de un discurso fuertemente influido por el integrismo religioso y la fidelidad al Rey (Démelas e Yves Saint Geours, 1988). Tras un lapso de repliegue, el proceso independentista maduró definitivamente en la región andina, polarizando el enfrentamiento con la Corona desde 1820. Culminada la independencia, comenzó la difícil tarea de organizar los Estados nacionales. El primer intento fue el de crear la Gran Colombia. El ensayo duró poco, hasta 1830. Murió enredado en los conflictos regionales. En ese año, los criollos quiteños decidieron separarse de la Gran Colombia y emprender por su cuenta la construcción del Estado nacional ecuatoriano, iniciando una nueva etapa, conocida en el país como la era Republicana.

Como hemos dicho, las élites de todo el mundo crearon mitos para fundar los Estados nacionales. Los mitos de la construcción nacional, resultaban más potentes si lograban reforzar en la población la idea de una

“comunidad imaginada” para todos. En el Ecuador, las élites produjeron varios mitos para crear la nación desde arriba. Sin embargo, fueron mitos elitistas, algunos neutros y de compromiso, otros para justificar la exclusión de las mayorías o para apropiarse de la historia india. Ello les restó fuerza y capacidad integracionista, pero aún así fueron suficientes para fundar el país, mantener una relativa unidad de las élites e incluso para atraer a buena parte de la población blancomestiza a ese proyecto.

A. Un nombre de compromiso

Resulta bastante extraño e intrigante que se haya bautizado con el nombre de Ecuador a un espacio que nunca se había identificado con tal denominación. ¿Cuánto perdimos y cuánto ganamos con el nombre Ecuador? se han preguntado insistentemente los historiadores. Para muchos les resultaba incomprensible una decisión tan poco fundada en la historia. Varios de ellos debieron aclarar las confusiones que produjo y sigue produciendo este nombre tan ecuatorial, tan tropical, tan anodino. ¿Cómo fue posible que escogieran este nombre? ¿De dónde salió semejante idea?

Enrique Ayala sugiere que, la designación de Ecuador a nuestro país, fue el resultado de un acto de compromiso entre las élites regionales. La elección de un nombre neutro, sin historia, de carácter eminentemente geográfico, fue un mero compromiso de las élites para que los representantes de los Departamentos de Guayaquil y Cuenca no se sintieran avasallados por el predominio de Quito, a la que consideraban solamente una parte del país que se fundaba. Aunque el espacio se denominaba Real Audiencia de Quito, los poderes regionales, no tenían una clara identificación con ese nombre, estaban preocupados por el equilibrio regional de los actores. Tampoco por esos años, 1830, circulaba todavía la idea de que el fundamento histórico del Ecuador era el Reino de Quito, por tanto, ni los guayaquileños, ni los cuencanos se sentían a esa altura identificados con ese mítico reino. Aunque el texto de Juan de Velasco que argumentaba sobre la existencia del Reino de Quito ya estaba escrito, sin embargo, no había sido todavía apropiado e interpretado como fundamento histórico⁷. Por esta razón, acudieron a un nombre extraído de los estudios de los geodésicos franceses que habían medido el meridiano de la tierra un siglo atrás, que aludía a un hecho geográfico, importante, pero no específico, puesto que de la línea ecuatorial participan muchos países. A pesar de ello, el nombre encontrado se impuso por su neutralidad.

B. El mito del Ecuador como continuidad del Reino de Quito

El padre Juan de Velasco había sustentado en 1789 la idea de que el territorio ocupado por la Real Audiencia de Quito desde 1563, no provenía de una arbitrariedad española por crear audiencias con límites antojadizos o guiados por la mera racionalidad administrativa, sino, este territorio tendría una justificación histórica, sociopolítica y cultural, al haber sido asiento del Reino de Quito. De este modo, la Audiencia no era sino una continuidad del Reino de Quito que habría sido fundado por los Scyris y continuado por Atawalpa tras un lapso de adscripción subordinada al Tawantinsuyo, y que la lucha con su hermano Wascar sólo pretendía recuperar los territorios del antiguo Reino.

El territorio que Velasco señala para el Reino de Quito se extendía por la sierra, desde “Huaca, Dehuaca y Tusa” en el norte, hasta “Ayabaca y Calbay” en el sur; y en la costa, desde “Tacamez” en el norte, hasta “Tumbes” en el sur, unidos “en un solo cuerpo, en la tercera época de la antigüedad, con el nombre de Reino de Quito”. A este territorio básico los españoles, con la conquista y creación de la Audiencia de Quito, le habrían agregado otras provincias por el norte y el oriente, de modo que la Audiencia de Quito limitaría en el norte con “el Reino de Granada, en Antioquía”; por el sur “con el Reino de Lima en Jaen de Pacamores, Muniches y Baradero”; por el oriente confina con los “dominios de Portugal en el río Yavari”; y por el poniente “con las costas del Mar Pacífico”⁸. Velasco veía una continuidad total entre el Reino de Quito y la Audiencia de Quito, a pesar del corte colonial.

A muchos lectores les pareció sospechosamente curioso el hecho de que los límites de la Real Audiencia de Quito, coincidieran con los territorios que Velasco fijara para el Reino de los Scyris, si tomamos en cuenta que las fuentes tempranas son muy discutibles cuando se refieren al “Reino de Quito”, peor para señalar límites tan precisos. Debieron pasar algunos años de intenso debate⁹, para entender que el propósito real del padre Velasco era más político que histórico; buscaba fundar una tesis central del pensamiento nacional criollo: la idea del territorio con densidad histórica y cultural sobre el que podía levantarse un Estado nacional¹⁰. En este sentido, Velasco resultó un adelantado del pensamiento criollo constructor del Estado nacional, al dotar de fundamento histórico a ese proyecto, argumentando su legitimidad, a tiempo que transfería a los criollos la idea

de su continuidad. Era la lectura que esa generación de criollos precisaba del pasado aborigen y colonial para justificar su proyecto. Los criollos se asumieron como herederos y continuadores de los Scyris, puesto que eran ellos, y no los indios, los sectores con potencialidad para llevar adelante el proyecto, en la tesis de Velasco.

Las investigaciones históricas hasta aquí realizadas, no han encontrado pruebas concretas sobre la existencia del Reino de los Scyris. Velasco exageró, manipuló, hasta llevarlo a los límites de la Real Audiencia, el proceso de creación de confederaciones que vivieron los señoríos y los alineamientos que se dieron en las guerras dinásticas. En ambos casos, ni en la etapa de las confederaciones preincaicas, como tampoco en los proyectos que se movieron detrás de Atawalpa en el enfrentamiento con Wascar, se aglutinó a todos los señoríos que pertenecieron luego a la Audiencia de Quito.

En verdad, la idea de la existencia de un Reino de Quito, antes de la venida de los incas, era el mito histórico que necesitaban los criollos para darle raíces en el tiempo a su proyecto. La construcción de este mito se cocinó entre 1847 y 1855, y fue finalmente elaborado por el historiador guayaquileño Pedro Fermín Cevallos. La Historia del Ecuador que publicara Cevallos en 1855¹¹, plantea que su propósito es “unir y encadenar la historia antigua de mi patria con la moderna”, para lo cual, “he casi extractado una parte de la del Reino de Quito, escrita por el presbítero Juan de Velasco”. Con ello, Cevallos trazó una clara continuidad entre la historia antigua de los Scyris y de Atawalpa, con aquella que comenzaban a crear con sus propias manos¹². La ideología criolla precisaba en aquel momento planteamientos de unidad territorial, una historia común, una homogeneidad histórica, un orden producido por los hombres dueños de su propio devenir: el mito cumplía su rol político.

C. La República como mito fundacional y como utopía

Juan Maiguashca propone que los criollos utilizaron la idea de “república” como un mito fundador y como utopía para unificar a la nación. “Como mito fundador, la república se refirió a la revolución independentista como un hecho anticolonial. Es decir, al contrario de lo que sucedió en Francia, donde el republicanismo tuvo que ver con una oposición de clase, en la América Latina y en el caso concreto del Ecuador el republica-

nismo significó la oposición nación contra imperio. De este modo, la república fue una especie de partida de nacimiento de los pueblos latinoamericanos y, como tal, enfatizó el aspecto unitario más que los conflictos internos de las nuevas nacionalidades.

Como utopía, la república postuló un imaginario político, legal y social, basado en los principios de libertad e igualdad. La función de este imaginario fue el de inspirar y guiar la construcción de un nuevo orden social que con el tiempo reemplazaría al orden jerárquico de la colonia” (Maiguashca, 1994:372-373).

Esta larga construcción del nuevo orden social como utopía, atravesaría en el siglo XIX por tres períodos: (i) entre 1830 a 1845, bajo los regímenes de Flores y Rocafuerte, se expresó como un ideal político jurídico en el que se buscó institucionalizar, en la retórica más que en la realidad, los principios de soberanía del Estado o la nación, el sufragio popular como método para designar los órdenes estatales, la separación de poderes, el régimen presidencialista, la idea de gobierno responsable y alternativo, y las garantías civiles; (ii) entre 1845 y 1861, con la emergencia de un sector social menos aristocrático que movilizó a sectores medios, blancos y mestizos, “los marcistas” liderados por Urvina, imprimieron un ideal económico social al republicanismo, reivindicando el concepto de igualdad, cuestión que permitió importantes reformas como la emancipación de los esclavos en 1854 y la abolición del tributo de indios en 1857; fomentaron la educación básica para cambiar las costumbres jerárquicas del pasado colonial para crear una “familia política ecuatoriana” más igualitaria, y en lo económico, promovieron “el libre comercio” para según ellos, combatir a los monopolios económicos y permitir la incorporación de las clases populares; y (iii) entre 1861 y 1875, el republicanismo al encontrar severos límites en su aplicación por la vía de la modernización secularizadora, se transformó con García Moreno en un ideal ético religioso, que se plasmó en su idea de crear una “república católica” para impulsar la “modernidad católica”. En esta república, García buscaba que la legitimidad de la autoridad y de las instituciones derivaran de la ley religiosa y no solo de la ley civil, y que la “identidad colectiva” se fundamentara en las creencias religiosas, el “pueblo cristiano” y no en las ideas seculares de igualdad o fraternidad (ibid:373-390).

A lo largo de estas etapas, subyace como mito unificador la idea de la construcción de la república como utopía, como forma de articular a

una patria que la sabían “tan dividida por los intereses y pasiones de los partidos, de localidades y de razas”, como lo señaló García Moreno en su Mensaje a la Convención Nacional de 1869.

D. El mito de la potencialidad política de los criollos y el envilecimiento de los subalternos

Reuniendo todos los elementos del pensamiento criollo que fundó el Estado nacional, estamos seguros que las élites conocían perfectamente que existían claras diversidades étnicas, regionales, clasistas y de opiniones en el Ecuador. Mas aún, consideraban que ellas dividían al país, como lo señaló García Moreno. Sin embargo, no evaluaban como positivas tales diversidades, buscaban uniformizarlas y estaban convencidos de que los sectores subalternos, portadores de tales diferencias, debían ser uniformizados puesto que no tenían ningún potencial político para plantear o constituir una alternativa para pensar el país. Ello dio lugar a un nuevo mito: la idea de que la potencialidad histórica residía en el pensamiento de las élites y que el Ecuador era una “nación uniforme”.

La idea de que la potencialidad histórica residía en las élites criollas, fue planteada también por Juan de Velasco, el jesuita criollo que escribió la primera historia de Quito en 1789, que señaló categóricamente que los únicos que tenían potencial histórico eran los blancos criollos, en tanto los indios, mestizos, negros y mulatos no tenían ninguna potencialidad política, estaban totalmente envilecidos¹³. Esta idea de profundo raigambre colonial, expresaba un proceso de desvalorización de lo indio implantado desde la conquista: los conocimientos, las creencias y las prácticas indígenas, y por extensión de los grupos subalternos, fueron consideradas primitivas, incultas o salvajes. Las lenguas, las formas organizativas y hasta los productos, calificados de “runas” fueron consideradas de inferior calidad. Peor aún en el nivel de las ideas políticas. El pensamiento indio fue considerado prepolítico, parcial, reactivo, anclado en el pasado, en la revancha étnica, en la simple odiosidad. Al denigrar y desvalorizar lo indio, se esperaba como efecto a contrario, uniformizar al país.

La idea de unificar la diversidad, también tenía su propia historia. Uno de los intelectuales más destacados, Eugenio Espejo, considerado el precursor de la independencia, pensaba que la diversidad era una traba para el progreso. En uno de sus importantes libros “Voto de un Ministro To-

gado”, Espejo abogaba por la unificación de la lengua, el vestido y el pensamiento político y religioso, como condición indispensable para incorporar a los indios, mestizos y negros al pensamiento político, y lograr el progreso¹⁴. La idea de unificar étnicamente a la nación, se fue convirtiendo poco a poco en un mito. A fuerza de repetirlo, se fue creando la idea de que el Ecuador era un país homogéneo o que transitaba hacia ello. Los términos de “ciudadano”, la idea de “igualación de razas” que se utilizaron profusamente, sobre todo en la etapa de la revolución “marcista”, tenía como propósito fomentar en la idea de la ecuatorianidad la homogeneización.

La utilización de todos estos mitos en la práctica social del siglo XIX, produjo dos efectos: de una parte, excluyó a las mayorías, a los subalternos de la construcción nacional, puesto que en los imaginarios criollos aparecían como obstáculos para su proyecto. Pero, de otra parte, estos mitos lograron penetrar en los grupos medios de blancomestizos, que se adhirieron a esta ideología. La actitud dominante de desvalorización de los indios, negros y cholos, se combinó con la idea de la integración por la vía de la homogeneización.

IV. Los actores de la construcción del Estado Nacional

El proceso de construcción del Estado nacional, “debido al limitado desarrollo económico del Ecuador en el siglo XIX” tuvo como sus actores protagónicos a tres fuerzas que se enfrentaron y negociaron a nivel espacial o territorial, más que en el eje funcional o clasista: el “poder central”, “los poderes regionales” y “los poderes locales” (Maignashca, 1994). ¿Cómo podemos entender a cada uno de estos agentes históricos y quiénes representaban de manera específica a las localidades?

Por “poder central” entendemos a la institución o aparato burocrático del gobierno central que reside en Quito y que asumió el papel de integrar al Estado nacional, principalmente desde la dimensión “normativa”, más que en su dimensión “material”, debido a la pobreza secular del erario nacional. El poder central, como institución, fue sin duda alguna, el “motor principal del proceso de integración nacional durante todo el siglo XIX” En ausencia de una clase dominante nacional y de un mercado interno con capacidad de integrar al espacio ecuatoriano, en medio de una escasa interrelación de las economías regionales, de una marcada fractura social entre las élites criollas blancas y la sociedad; y de una total exclusión de los indios, cholos y negros, el papel de la construcción del Estado na-

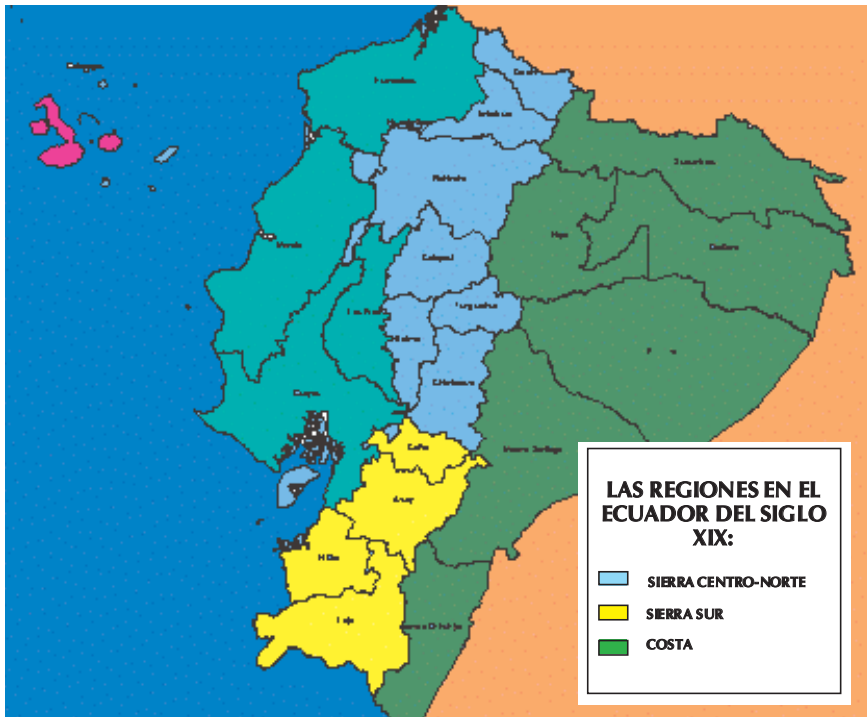
cional, correspondió, al menos en su parte normativa, al poder Central, como institución burocrática, que asumió las tareas de: (i) institucionalizar el poder del Estado; (ii) organizar las entidades administrativas en el territorio; (iii) forjar la cohesión social y la identidad nacional; y (iv) la creación de una comunidad política (Ibid, 1994).

Por poderes regionales, entendemos a los “sistemas de dominación” económica, social y política, constituidos por las élites de Quito, Guayaquil y Cuenca, que manejaban y articulaban desde esas ciudades a sus respectivos espacios regionales. Su papel en la construcción del Estado nacional, fue el de representar y negociar los intereses de esas élites regionales. Participaron en los debates en torno: (i) al tipo de Estado unitarista o federalista que debía tener el Ecuador; (ii) en las discusiones en torno a la cuestión administrativa: centralismo y descentralismo; y (iii) en el debate en torno a la representación.

Por poderes locales, entendemos a los espacios subregionales, esto es, a las ciudades intermedias (capitales provinciales) y pueblos (cabeceras cantonales y parroquiales) que constituían también, pequeños sistemas de dominación económica, social y política de sus respectivos espacios. Se trataba de élites medianas y pequeñas, que tenían intereses propios, lo cual a menudo los llevaba a enfrentarse con los grandes poderes regionales y el propio aparato central, a desarrollar estrategias de alianza con otros espacios, aunque, en la mayoría de ocasiones, actuaban articulados a los poderes regionales. De manera específica, cuando hablamos de “las localidades” en el siglo XIX, nos referimos a estos sistemas de dominación medianos y pequeños, que generalmente eran representados por los municipios de las capitales provinciales y cantonales. Ellos participaron en los debates en torno al tipo de Estado, a la cuestión administrativa, a su definición étnica y el pago de tributos; a tiempo que mantuvieron una serie de relaciones de tensión y articulación con los poderes regionales.

La Ley de División Territorial de la República de Colombia de 1824, expresa muy bien esa estructura jerarquizada de Departamentos, Provincias y Cantones de los principales actores territoriales del naciente Estado ecuatoriano. Se reconocieron cinco ciudades intermedias (capitales de provincia, a más de las tres capitales de departamentos) y 27 cantones. La provincia de Jaén de Bracamoros con su capital Jaén, y los cantones de Borja y Jeveros no fueron integrados realmente al Estado nacional ecuatoriano, por manera que en rigor, debemos hablar de 24 cantones:

Departamentos y Capitales	Provincias y Capitales	Cantones y Cabeceras
Departamento del Ecuador	Provincia de Pichincha y su capital Quito Provincia de Imbabura y su capital Ibarra Provincia de Chimborazo y su capital Riobamba	<i>Quito</i> , Machachi, Latacunga, Quijos, Esmeraldas <i>Ibarra</i> , Otavalo, Cotacachi y Cayambe <i>Riobamba</i> , Ambato, Guano, Guaranda, Alausí y Macas
Departamento del Azuay	Provincia de Cuenca con su capital Cuenca Provincia de Loja con su capital Loja Provincia de Jaén de Bracamoros y Mainas, con su capital Jaén	<i>Cuenca</i> , Cañar, Gualaceo y Jirón <i>Loja</i> , Zaruma, Cariamanga y Catacocha <i>Jaén</i> , Borja, Jeveros
Departamento de Guayaquil	Guayaquil con su capital Guayaquil Manabí con su capital Portoviejo	<i>Guayaquil</i> , Daule, Babahoyo, Baba, Punta de Santa Elena y Machala <i>Puertoviejo</i> , Jipijapa y Montecristi



A. Las características centrales de las localidades a inicios del siglo XIX

Para 1841, como hemos señalado anteriormente, existían en el Ecuador, tres capitales regionales, Quito, Guayaquil y Cuenca que representaban los intereses de las élites regionales que hemos analizado. Bajo esta definición de partida, lo local se definía por representar a los espacios subregionales. En ese momento, “lo local” tomaba la forma de tres espacios territoriales posibles: (i) el espacio de las capitales provinciales que no eran capitales regionales, esto es, las ciudades de Ibarra, Riobamba, Loja y Portoviejo; (ii) el espacio de las 24 cabeceras cantonales: Machachi, Latacunga, Quijos, Esmeraldas, Otavalo, Cotacachi, Cayambe, Ambato, Guano, Guaranda, Alausí, Macas, Cañar, Gualaceo, Girón, Zaruma, Cariamanga, Catacocha, Daule, Babahoyo, Baba, Punta de Santa Elena y Machala; y (iii) el espacio de las 246 parroquias.

Estas tres distintas formas de lo local en el siglo XIX podían expresarse por separado, puesto que tenían importantes diferencias por su origen y por sus características económicas, sociales y políticas; pero también podían expresarse como aliados o como integrantes de espacios más agregados: un municipio podía expresar a todas sus parroquias, o una provincia a todos sus municipios. En cualquiera de sus formas, ellos participaron activamente en la construcción nacional. Por ejemplo, fueron los que presionaron con mayor fuerza por un régimen provincialista, por la autonomía municipal y por defender su identidad blancomestiza diferenciada de los indios. En otros debates y comportamientos, en cambio, estuvieron articuladas a sus respectivas élites regionales.

Las cuatro capitales provinciales fueron villas o ciudades creadas por el Estado colonial como espacios administrativos, de manejo económico y de residencia de españoles, por tanto, pertenecían a la esfera de lo que en la colonia temprana se denominó la “República de Blancos”. Eran el asiento de élites medianas, que en muchos casos, tenían rivalidades importantes con las capitales departamentales.

En cambio la mayoría de cabeceras cantonales y parroquiales, fueron creadas como “asientos” o como “pueblos indígenas” en el proceso de reducciones iniciado en 1560 para controlar el tributo indígena, organizar el adoctrinamiento a los indios, enseñarles normas de vida urbano occidentales y en muchos casos, para eliminar las relaciones rituales con los territorios ancestrales, que según los españoles permitía el mantenimiento

de sus idolatrías. Estos pueblos fueron creados como parte de la República de Indios. Debemos exceptuar de esta lista a Zaruma, que fue creada como villa para blancos por tratarse de un asiento minero, que sin embargo, por su efímera prosperidad, no logró convertirse en una capital provincial.

A pesar de este origen diferenciado, en los Siglos XVII y XVIII, tanto las capitales provinciales, como los asientos y pueblos indígenas de reducción, tendieron a “unificarse” u “homogenizarse” desde el punto de vista étnico. Ello fue posible, debido a dos cambios importantes y significativos que experimentaron los pueblos:

(i) Muchos indios abandonaron los pueblos de reducciones a lo largo de los Siglos XVII y XVIII a través de diversas vías: la mitad de ellos se enrolaron en haciendas y obrajes, cuestión que les permitió regresar o mantenerse en sus residencias ancestrales (Ramón, 1987); otros se incorporaron de manera clandestina en otros pueblos, algunos se relacionaron con familias o caciques indígenas; otros tantos migraron a las ciudades o unidades productivas de la esfera española cambiando incluso de adscripción étnica (Powers, 1994:289-316); y unos cuantos huyeron a zonas inaccesibles o a territorios de frontera, con lo cual los pueblos disminuyeron su población indígena. En los pueblos solo se quedaron los indios libres, es decir, aquellos que no fueron enrolados en las haciendas. Este proceso se dio principalmente en la Sierra Centronorte; y,

(ii) Los pueblos comenzaron a ser habitados por familias de españoles y mestizos pobres, atraídos por el comercio, las posibilidades de acceso a la tierra, el acceso a la fuerza de trabajo de indios libres y eventuales actividades mineras. Este proceso se intensificó notablemente en la segunda mitad del Siglo XVIII, como una respuesta a la crisis en el caso de la sierra, o para articularse a un proceso en expansión, como en el caso de la costa. De todas maneras, ello cambió radicalmente la composición étnica de los pueblos. Para inicios del siglo XIX, las cabeceras cantonales e incluso las parroquiales, estaban mayoritariamente compuestos por blancos, mestizos y mulatos. Junto a ellos, había un pequeño número de indios libres y otro pequeño número de indios dedicados al servicio doméstico en proceso de ladinización. Ello era muy visible en los pueblos de la Sierra Sur y la Costa.

Para ejemplificar este cambio étnico suscitado en los pueblos que en el pasado fueron reducciones indígenas y para profundizar en el análisis de algunas particularidades que desempeñaban algunos pueblos respecto a las ciudades intermedias, o para mostrar la presencia de pueblos de colo-

nización y la tendencia de agrupamiento indígena en determinadas parroquias rurales, veamos la composición étnica de los pueblos de Loja en la Sierra Sur. Este es un caso representativo de los procesos de fuerte mestización ocurridos tempranamente en regiones como la Sierra Sur. También es un caso representativo del proceso que vive la costa, por la fuerte presencia de negros y pardos en camino al mestizaje; y nos muestra el proceso de agrupamiento indígena en determinadas parroquias rurales que caracteriza a la Sierra Centro-Norte.

Los 22 pueblos registrados en Loja en 1849 incluyen: una capital provincial (Loja), una villa (Zaruma), dos cabeceras cantonales (Catacocha y Cariamanga) y 18 parroquias. Los datos nos muestran que en 11 de ellas la población mayoritaria es blancomestiza; en otros cinco, la suma de blancomestizos y negros también es superior al 50%; en tanto, en los seis restantes, se ha producido una reagrupación indígena muy significativa, mostrándonos una tendencia que luego se generalizará en los todos los pueblos del país. Sin embargo, para un análisis más fino, es posible en el ejemplo escogido, por su capacidad de mostrarnos la tendencia del futuro, encontrar cuatro patrones distintos según su composición étnica:

Pueblos	Blanco mestizos	%	Indígenas	%	Negros	%	Total
Chaguarpamba	977	91.39	91	8.51	1	0.1	1069
Loja	2785	91.25	0	0.00	267	8.7	3052
Zaruma	2696	89.96	239	7.97	62	2.1	2997
Zapotillo	414	82.47	59	11.75	29	5.8	502
Paccha	1389	69.04	581	28.88	42	2.1	2012
Zumba	325	65.00	174	34.80	1	0.2	500
Malacatos	1494	64.20	781	33.56	52	2.2	2327
Cariamanga	1668	59.28	1035	36.78	111	3.9	2814
Amaluza	780	56.81	565	41.15	28	2.0	1373
Celica	978	54.64	781	43.63	31	1.7	1790
Gonzanamá	1519	50.08	1405	46.32	109	3.6	3033
Sosoranga	952	45.18	1049	49.79	106	5.0	2107
Santa Rosa	309	43.83	148	20.99	248	35.2	705
San Pedro	368	34.91	397	37.67	289	27.4	1054
Guachanamá	188	31.39	225	37.56	186	31.1	599
Catacocha	995	29.65	1670	49.76	691	20.6	3356
Chito	72	39.13	112	60.87	0	0.0	184
Saraguro	1106	25.49	3210	73.98	23	0.5	4339
Chuquiribamba	168	13.07	1065	82.88	52	4.0	1285
Yulug	202	10.21	1760	88.98	16	0.8	1978
San Sebastián	1	0.11	918	99.89	0	0.0	919
San Juan del Valle	1	0.08	1181	99.92	0	0.0	1182

Un primer grupo de cuatro pueblos en los que los blanco mestizos son la mayoría, constituyen más del 80%: dos son ciudades intermedias fundadas por españoles (Loja y Zaruma) y los otros dos, son pueblos de reciente formación (Zapotillo y Chaguarpamba) como pueblos de colonización, integrados por blancomestizos pobres que buscaban oportunidades económicas. Se destaca en Loja la presencia de un importante grupo de negros integrados al servicio doméstico.

Un segundo grupo de pueblos en los que los blancomestizos constituyen más del 50% integrado por siete pueblos: seis de ellos son antiguos pueblos de reducción de indígenas, en los que se ha transformado su composición étnica debido al desastre demográfico indígena y la llegada de forasteros, mestizos y blancos pobres. El otro, Zumba, es un pueblo de reciente colonización en el oriente. En todos ellos, los indígenas fluctúan entre el 28% y 46%, pero se encuentran en pleno proceso de ladinización.

Un tercer grupo está integrado por cinco pueblos, en los que los blancomestizos fluctúan entre el 30% y el 50%. Hay cuatro pueblos en los que la población negra es muy alta, fluctúa entre el 20% y 35%. Se trata de pueblos con haciendas de valle en las que fueron enroladas familias negras en calidad de esclavos. La población indígena es distinta en estos pueblos, fluctúa entre un 20% al 50%. Sin embargo, todos ellos, tanto indígenas, como negros, se mestizarán durante el transcurso del siglo.

Finalmente un cuarto grupo de cinco pueblos, integrados mayoritariamente por indígenas, en más del 61% de sus habitantes. Todos ellos son pueblos de altura, en los que el descenso poblacional fue significativamente menor a los pueblos de clima templado y de valle. Dos de estos pueblos, San Sebastián y El Valle, se encuentran junto a la ciudad de Loja. Ellos obedecen a un patrón colonial adoptado en el siglo XVIII, de situar pueblos indígenas junto a las ciudades y pueblos mestizos para que sirvan en actividades de mantenimiento de la ciudad (barrer las calles, mantener las vías, servir a la iglesia) y para que sean ocupados en el servicio doméstico. Estos pueblos integrados a las ciudades, tenderán a mestizarse. Los otros tres pueblos, Saraguro, Yúlug y Chuquiribamba, pertenecen los dos primeros al potente pueblo de los saraguros, que tenían una fuerte cohesión étnica por su origen mitjma, en tanto Chuquiribamba pertenece al pueblo Amboca que también tiene origen mitjma, puesto que según Salinas de Loyola eran de origen cañari. Aquí aparece una tendencia que luego será muy clara en el país: la población indígena de la sierra, tenderá a agrupar-

se en determinadas parroquias rurales que constituían los núcleos de sus pueblos ancestrales.

Volviendo a nuestro análisis global, diríamos que los pueblos se constituyeron en un verdadero campo de fuerzas en donde actuaban varios actores sociales definidos por una mezcla de factores étnicos, económicos y relación campo-ciudad; y actores institucionales del Estado central y del ámbito local: la pequeña élite pueblerina blancomestiza; los indios libres que residían en los pueblos y zonas aledañas; marginalmente también hacen presencia los indios de hacienda, aunque su actuación es muy mediaticada por los terratenientes; los hacendados que generalmente no residen en el pueblo sino entre las ciudades y las haciendas, pero tienen importante influjo en los pueblos; y los comerciantes de diverso tamaño. A nivel institucional son importantes los Municipios, el poder estatal representado por los Jefes y Tenientes Políticos, y la iglesia. Como campo de fuerza, los procesos que se vivieron en los diversos pueblos fueron muy diversos, dependieron precisamente de la correlación de fuerzas de los actores.

Los pueblos comenzaron a diferenciarse por sus estrategias productivas, según el peso que tenía la hacienda, y la presencia de indios libres y de mestizos pueblerinos ocupados en la artesanía y el comercio. Su papel en el proceso de construcción del Estado nacional y su relación con las élites regionales y provinciales, tendrá mucha relación con estas diferenciaciones. Son muy típicos los pueblos artesanos como Guano que produce bayetas, Cotacachi como productor de ponchos; Atuntaqui que produce sombreros y bolsas; Ambato que elabora confecciones de cuero, u Otavalo que es un pueblo artesanal. Un Censo de 1861 de Otavalo nos muestra que el 45.7% de la población son tintoreros, cargadores, hiladoras, costureras, fregadilleras, contra un 38.7% clasificados como jornaleros y pastores (ANH, Q, Empadronamientos, Caja 15). En contraste, hay pueblos caracterizados por el peso de la hacienda, como Tabacundo, Machachi, Cusubamba, Pungalá, Quero, Chuquiribamba o Cayambe, en este último se registra en 1862 un 82.26% de agricultores y jornaleros, contra un 12.32% de artesanos (ANH, Q, Empadronamientos, Caja 26).

Sin embargo, de estas diferencias, tienen varios elementos en común. Estas élites pueblerinas se definen por los siguientes elementos:

- (i) Son élites pequeñas, que defienden arduamente su identidad blancomestiza o mestiza blanqueada, para diferenciarse profunda-

mente de los indios de hacienda o de los indios que se han agrupado en determinadas parroquias ancestrales. En este proceso de construcción de su identidad, han creado una nueva frontera étnica entre la zona urbana con la que se identifican y la zona rural campesina, indígena y sujeta a la hacienda.

- (ii) Están fuertemente interesados en la construcción de su ciudad, “sus patrias chicas” que constituye su “comunidad imaginada”. Expresan esta voluntad a través de sus Municipios, que van convirtiéndose en organismos que obtienen recursos de sus áreas rurales (de las parroquias) para la construcción de la ciudad. También utilizan la fuerza de trabajo india, se disputan el uso de la masa monetaria que produce el trabajo subsidiario y ejercen su poder con los indios libres, antiguos dueños de los pueblos, a quienes les terminaron arrebatando sus jurisdicciones para ponerlos bajo el mando municipal.
- (iii) Las pequeñas élites pueblerinas se disputan con las élites regionales el control de la Fuerza de Trabajo indígena, la tierra y los rendimientos monetarios del trabajo subsidiario. Por su dimensión y poder, tienen sin embargo escasa capacidad de oposición real, por lo cual actúan de manera ambigua, secundando muchas veces a las élites provinciales o reivindicando sus propios intereses.
- (iv) Uno de sus papeles más importantes en la construcción de la nueva frontera étnica será, incorporar y disolver a los indios libres, sobre todo a los que vivían en la ciudad, trabajando por dentro de sus instituciones.
- (v) Aunque tienen fuertes lealtades étnicas, religiosas y políticas con los poderes regionales y los gamonalismos locales, tienen contradicciones que los llevan a comportamientos políticos distintos.

B. Localidades y Regiones en la transición: unidades y tensiones

Las regiones tenían fuertes elementos de unificación, pero también tensiones internas. Cada una de ellas crearon ámbitos geográficos reconocibles, crearon una esfera de circulación económica en su respectivo ámbito, tenían élites dominantes que compartían fuertes elementos ideológicos para ejercer un dominio tradicional que les otorgaba gran legitimidad, y lograron en el proceso de construcción del Estado ecuatoriano negociar y dotarse de una organización administrativa en departamentos, provincias,

cantones y parroquias bajo su jurisdicción. Sin embargo, también registraban tensiones internas: tensiones entre las élites regionales y provinciales, tanto en el caso de la Sierra Centro Norte entre Quito y Riobamba y en el caso de la Sierra Sur entre Cuenca y Loja. Estas tensiones presionaron por la supresión de los Departamentos y actuaron en favor de un régimen administrativo basado en las provincias.

Las tres regiones (Sierra Centro-Norte, Sierra Sur y Costa) eran ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales diferenciados y con diverso peso y dinamismo. Ellas atravesaban por una coyuntura que afectó de manera diversa a las regiones: el libre comercio acentuó la crisis de la Sierra Centro-Norte y Sur, pero al mismo tiempo favoreció el despegue de la costa que comenzó a articularse al mercado mundial a través de la venta de cacao. Estas situaciones influyeron en el peso político que tuvieron en las negociaciones para la construcción del Estado nacional. Los balances de población cambiaron notablemente entre 1780 y 1858. La Sierra Centro Norte, que es la región más grande, bajó en su peso porcentual, del 67.94% en 1785 al 63.58% en 1858, cediendo población a la costa, cuestión que se acentuó en el segundo boom cacaotero de la costa. La Sierra Sur, afectada también por la crisis, perdió peso, al bajar del 24.64% en 1785 al 22.75% en 1858. En cambio, la Costa es la única región en ganar peso porcentual al subir del 7.40% al 13.66% en igual período, mostrando un dinamismo que anuncia un nuevo balance regional que se concretará en el segundo boom cacaotero en el último cuarto de siglo. El crecimiento demográfico general del Ecuador es modesto, registra una tasa del 0.92% anual, pasando de 409.544 personas en 1785 a 803.973 en 1858.

Los enlaces inter-regionales eran débiles. Desde Quito se llevaba a Guayaquil lienzos, papas, cebollas, ajos, jamones, legumbres y harinas; desde Guayaquil a la sierra algodón, sal, arroz, pescado, cacao, vino y ropa europea. Las vías de transporte eran malas: la principal vía de Guayaquil a la Sierra por Guaranda duraba cinco días y de ahí se podía tomar hacia Riobamba o hacia Mocha-Ambato; otro tortuoso sendero era el de Guayaquil-Naranjal-Cuenca; había un camino veranero entre Esmeraldas-Mira-Ibarra; otra vía era Guayaquil-Alausí-Riobamba. Hacia el Perú, se había privilegiado la vía Loja-La Toma-Catacocha-Paita/Túmbez, aunque subsistía la vía por Cariamanga-Ayabaca que era el camino real. Hacia el norte se mantenía la vía por Tulcán. A partir de 1837 se dedicaron recursos estatales para hacer puentes y mantener las vías. Por barco, los viajes más fre-

cuentas eran hacia Acapulco y Valparaíso; y más frecuentes con Paita y Callao. A partir de 1837 comenzó la llegada de barcos internacionales. Sin embargo, las difíciles relaciones entre la dinámica región costeña y la sierra, los efectos diferenciados del libre comercio y las limitaciones de la lógica de articulación al mercado mundial a través de la exportación de una materia prima como el cacao, impidieron una integración real del mercado interno.

También es visible la incapacidad económica de las élites regionales, de la Sierra Centro-Norte y Sur, para desarrollar un proyecto hegemónico para superar la crisis y para articular a las élites locales cantonales y parroquiales, razón por la cual comenzaron a producirse desplazamientos de población a la costa en busca de oportunidades y se registraron fisuras entre las pequeñas élites cantonales con las regionales y provinciales, que en una situación de crisis, se manifestaron en la disputa de la tierra, la fuerza de trabajo indígena y el comercio. Obviamente, las diferencias económicas abismales que existían entre élites regionales y locales impulsaba esas contradicciones.

Por ejemplo, en Cayambe y Tabacundo, la Composición de tierras de 1685-96 mostró dos estratos brutalmente diferenciados: nueve propietarios integrados por órdenes religiosas, grandes obrajeros y comerciantes, la mayoría de ellos miembros del Cabildo Quiteño y antiguos encomenderos, que residen en Quito, controlaban el 90% de la tierra; mientras, en el otro extremo, 28 blancos asentados en esos pueblos apenas accedían al 10% de la tierra. Este es un pueblo controlado totalmente por la gran hacienda, en la que la “élite local” es muy débil. Esta situación era menos contrastada en ciudades intermedias como Otavalo o Ibarra, sobre todo en ésta última en la que se asentó una importante clase terrateniente local. En Otavalo, se podía distinguir tres estratos: los propietarios que tenían más de 80 caballerías controlaban el 57.63% de la tierra; un 27,03% pertenecía a unidades que tenían entre 10 y 49 caballerías, y el 14,97% restante estaba en poder de unidades menores a 10 caballerías.

Lo impresionante de esta estratificación no radica solamente en su temprana estructuración, sino en su mantenimiento por más de trescientos años, como es posible seguirlo a través de los avalúos catastrales de los siglos XVIII y XIX. Ello nos insinúa que las posibilidades de negociación entre élites regionales, de ciudades intermedias y pequeñas, estuvo muy limitada por estas diferencias económicas tan agudas, cuestión que más

bien nos advierte la necesidad de estudiar las alianzas verticales y horizontales que pudieron establecerse para aumentar el peso específico de estas pequeñas élites pueblerinas.

Otro elemento importante de disputa entre las élites regionales y locales fue la apropiación de la fuerza de trabajo indígena. El acceso a la fuerza de trabajo indígena, no tuvo una relación directa con el tamaño de la propiedad. Había otros elementos en juego. Por ejemplo, en la Sierra Norte en 1830, los datos de ocho pueblos nos muestran que la capacidad de enrolar indígenas a los predios hacendarios tenía relación, en su orden, con los siguientes aspectos: (i) el número promedio total de indios que es posible enrolar tiene relación con el número de indios existentes en la parroquia y el número de propietarios blancos; (ii) se relaciona con la fuerza global que la hacienda ha logrado en determinado espacio; y (iii) tiene relación con el tamaño de la propiedad y la productividad de las tierras. De esta manera se dibujan tres tipos de parroquias: en primer lugar aparece Otavalo, que tiene numerosos propietarios blancos y alto número de indios; luego hay un grupo de parroquias como Cangahua, Cotacachi, Cayambe y San Pablo que tienen tierras de alta productividad y grandes propietarios regionales; y un tercer grupo de parroquias como Atuntaqui, Tabacundo y Tocachi con tierras más secas y menos productivas.

Ello muestra que, el acceso a la fuerza de trabajo, comenzó a resolverse al interior de los pueblos, de acuerdo a variables cada vez más internas. En este punto, las élites locales se mostraron muy activas, logrando disputar ciertos espacios a los grandes terratenientes regionales.

Acceso a la fuerza de trabajo indígena: 1830

Parroquias	Hacienda	Indios sirvientes	Promedio sueltos	Indios	Promedio	Total	Promedio
Otavalo	18	575	32	1416	79	1991	111
Cangahua	5	331	66	95	19	426	85
Cotacachi	18	354	20	802	45	1156	64
Cayambe	9	399	44	126	14	525	58
San Pablo	7	176	25	221	32	397	57
Atuntaqui	7	63	9	168	24	231	33
Tabacundo	10	248	25	62	6	310	31
Tocachi	8	124	16	84	11	208	26

La incapacidad de las élites para articular a sus espacios, constituyó un factor importante para que terminaran negociando sus relaciones entre sí y con el poder central, y para que apoyaran el proyecto de construcción del Estado nacional. Su adscripción a este proyecto podría explicarse por: (a) la debilidad económica de las élites regionales que difícilmente podían imponer unilateralmente una propuesta a los restantes actores, quedándoles el camino de la negociación; (b) por las tensiones internas que tenían las regiones, lo cual no les permitió tener un frente consolidado, dando paso a la actoría de las provincias; (c) por la fuerza de integración normativa que ejerció el gobierno central, controlado por unitaristas fuertes; y (d) porque finalmente, compartían objetivos clasistas comunes y tenían elementos ideológicos unificadores, tanto en su autopercepción étnica de criollos, en el desprecio y temor a los indios, negros y mestizos; como en sus sentimientos religiosos.

Este último aspecto, el de la etnicidad y sus percepciones fue, sin lugar a dudas, la variable que mayores cambios registró en la transición. Se produjeron dos cambios importantes: primero, a nivel de la estadística global del país: los indios bajaron espectacularmente del 65.29% en 1785 al 48.60% en 1858, cuestión que nos advierte de un proceso de cambio en la adscripción étnica muy poderoso imputable al destape de las restricciones al reconocimiento del mestizaje de la Colonia, a la acción del poder central que planteaba una integración social por la vía de la desindianización y por la incorporación de indios libres en los pueblos. Surgió con fuerza una identidad mestiza, que logró un crecimiento asombroso, del 6.72% al 20.33%, absorbiendo en ese proceso a los pardos, que dejaron de ser una categoría étnica utilizable. Los blancos como tales perdieron peso, bajando del 26.67% al 20.89%, apareciendo una nueva categoría, la de blancomestizos con 9.48% que preanunciará una alianza que se consolidará al final del siglo; por su parte, la categoría de esclavos dio paso a la categoría negros.

Segundo, se registra importantes cambios al interno de las regiones: la Sierra Centro-Norte caracterizada por un dualismo rígido entre indios y blancos, fue matizada por el surgimiento de los mestizos, sobre todo en las ciudades; en los pueblos se vive la construcción de una nueva frontera étnica entre zona urbana y rural (entre habitantes de los pueblos y los habitantes de las haciendas); y una total exclusión del mundo indígena del proceso de construcción del Estado nacional. En la Sierra Sur, las diferen-

cias entre blancos y mestizos se tornaron muy difíciles de establecer, se registra un fuerte proceso de ladinización de la población indígena, lo que permitió el surgimiento de símbolos compartidos por todos los grupos étnicos. En la Costa, surgió de manera más clara una identidad blancomes-tiza que buscó crear nueva una relación entre criollos y mestizos, a tiempo que, se produjo una mayor fluidez entre zambos, mulatos, mestizos, negros e indios, que fueron cambiando de “pardos” a una identidad mestiza de manera laxa.

V. Las localidades en el proceso de construcción Nacional: 1830-1895

A. Las localidades en la fase de la institucionalización estatal: 1830-1845

En esta primera fase de construcción nacional en la que el poder central buscaba institucionalizar los principios de soberanía, sufragio popular, presidencialismo, separación de poderes, gobierno alternativo y garantías civiles, los debates, enfrentamientos, alianzas y negociaciones entre poder central, regiones y localidades, se concentraron en tres aspectos básicos: (i) la organización jurídica política del Estado en departamentos o provincias; (ii) el grado de autonomía y el papel de los municipios; y (iii) el tributo para los blancos y la frontera interna con los indios

La discusión sobre las unidades jurídico-administrativas en las que debía organizarse el país, enfrentó dos tendencias: los federalistas y los unitaristas. La primera constitución de 1830 declaró que el Estado ecuatoriano era unitario y lo dividió en departamentos, provincias, cantones y parroquias. Sin embargo, en los hechos, esta división territorial consagró un federalismo de “facto”, en el que Quito, Guayaquil y Cuenca reclamaban cuotas equivalentes de poder. Frente a ello, el poder central, tanto el gobierno de Flores, como el de Rocafuerte, buscaron eliminar los departamentos, por considerar que no habían enlaces institucionales interdepartamentales, que no había control suficiente y que representaban intereses regionales que minaban la unidad nacional. Para superar este federalismo, el poder central planteó la supresión de los departamentos y en su lugar, el fortalecimiento de las provincias.

Este planteamiento, fue resistido por las tres capitales de los departamentos que no estaban conformes con la penetración normativa del poder central en sus jurisdicciones, pero en cambio, fue apoyado por las pro-

vincias que vieron la oportunidad para mejorar su peso frente al gobierno central, aunque perdiesen parte de su autonomía. También lograban mayor autonomía frente a las capitales departamentales, con las que mantenían una serie de discrepancias. Provincias como Loja, Portoviejo, Riobamba e Ibarra apoyaron con firmeza esta propuesta. En efecto, la segunda Constitución de 1835 abolió los departamentos y constituyó a la provincia como la unidad territorial principal, pero las sometió a la autoridad del gobernador que era el representante del Ejecutivo. En compensación con los departamentos, los asuntos religiosos, electorales, hacienda, guerra y marina quedaron en esas jurisdicciones (Maignashca, 1994: 362; Trabucco, 1975:90).

Rocafuerte en 1837 suprimió las doctrinas parroquiales y privadas, estas últimas creadas por grandes hacendados en los predios de sus latifundios para que los curas oficien misas, casamientos, bautizos y defunciones, bajo una concepción feudalizante de que la hacienda era un universo completo y autosuficiente. Con ello, la organización jurídico-territorial del Estado se imponía sobre la antigua organización creada por la iglesia y las haciendas. El poder central también puso en cuestionamiento la existencia de los municipios a los que Flores consideraba un rezago colonial. En verdad nunca los dotó de recursos, tanto por su resistencia a estos organismos como por la conocida pobreza del erario nacional: los municipios agonizaban en su abandono. La tercera Constitución de 1843, conocida como “Carta de la Esclavitud” propuso en su lugar, la creación de un Consejo de ciudadanos nombrados por el Ejecutivo, que auxilie al Gobernador y cumpla funciones locales. En el nivel cantonal funcionarían los corregidores y en el parroquial los tenientes, todos ellos dependientes del Ejecutivo. Este planteamiento fue duramente resistido por los Municipios, que constituían la representación del vecindario blancomestizo de los pueblos.

El enfrentamiento entre poder central y “pueblos” o “poblados”, forma como se los conocía a los vecindarios blancomestizos de las cabeceras cantonales y parroquiales, se profundizó con la creación de un impuesto llamado de “blancos”. La Convención Nacional por pedido de Flores reformó la base tributaria de los ecuatorianos, para incorporar a los blancomestizos. En junio de 1843, el Congreso aprobó la “Ley de Contribución General”, que establecía dos tipos de impuestos: “*el primero era un impuesto sobre los negocios, las profesiones y la propiedad urbana, graduado de acuerdo a la capacidad de pago*”. El segundo “*era una captación de tres pesos por*

hombre adulto. Se eximía de la contribución general a los indios, a los soldados y a los miembros de las órdenes religiosas, pero los indígenas debían continuar pagando el tributo de tres pesos y medio, que era idéntico al nuevo impuesto creado para blancos y mestizos” (Van Aken, Mark, 1995:318)

La contribución impuesta a los blancomestizos irritó profundamente a los habitantes de los pueblos de la sierra centro norte. No aceptaban un impuesto que consideraban degradante, al igualarlos con los indios. Se sentían defraudados de un Estado criollo liberal al que suponían un aliado en su afirmación étnica. Las revueltas blancomestizas se produjeron en los pueblos de Chambo, Licto, Punín, Guano, Cayambe, Cotacachi, Otavalo, Tabacundo. En varios de estos pueblos, la protesta alcanzó una notoria violencia: en Cayambe mataron y arrastraron al coronel Klinger, dueño de la hacienda Guachalá, ex militar y extranjero que lo ligaron con el nuevo impuesto. Los mozos estaban persuadidos que Klinger reunía armas y soldados en su hacienda para atacar al pueblo y realizar la cobranza del impuesto personal. En Otavalo se organizó un ejército de unos 1.200 blancomestizos proveniente de los pueblos de Cayambe, Malchinguí, San Pablo, Cotacachi, Otavalo, Ibarra y Atuntaqui, que pretendía llegar a la capital. Flores se vio precisado a enviar a su siempre leal Otamendi para reprimir a los sublevados, que presentaron batalla en la loma de “los Reyes”, donde fueron derrotados¹⁵. Sin embargo, Flores debió suspender el cobro de este impuesto.

En estos pueblos, los blancomestizos a través de los Municipios y tenientes políticos habían logrado minar por dentro a las instituciones que todavía mantenían los indios libres, interviniendo activamente incluso en el nombramiento de gobernadores de indios¹⁶. La presión por la mestización cultural de los indios libres era intensa en los pueblos, al punto que, en aquellos en los que los indios libres eran una minoría lo consiguieron. Con ello, movieron la frontera étnica, creando una zona urbana blancomestiza y una zona rural indígena, controlada generalmente por la hacienda. En este punto, como lo sostiene Ayala, había un acuerdo muy claro entre poder central, poderes regionales y locales, para reducir al mundo indio a espacios rurales y determinadas parroquias.

B. Las localidades en los gobiernos marcistas: 1845-1861

En este segundo momento de la construcción del Estado nacional, en el que los “marcistas” dirigidos por Urvina intentaban imprimir un se-

llo económico-social al republicanismo, implementando reformas como la emancipación de los esclavos, la abolición del tributo de indios, el fomento de la educación básica, la promoción del libre comercio, los debates que tocaron directamente las relaciones entre poder central y localidades, se concentraron en los siguientes temas: (i) el reforzamiento de las provincias bajo inspiración federalista; (ii) mayor autonomía para los regímenes seccionales y ampliación de la participación local; y (iii) la participación de las localidades en la disolución nacional de 1859 y en la nueva Constitución de 1861

Los enfrentamientos entre pueblos y poder central desatados por Flores a raíz de la imposición de la Constitución de 1843, produjeron la revolución marcista, que expresaba a un nuevo actor social: los blancos y mestizos medios. Los “marcistas” Roca, Noboa, Urvina y Robles, aunque mantuvieron el unitarismo, buscaron ampliar las autonomías locales. Algunos municipios, como el de Guayaquil, comenzaron a mejorar sus rentas como producto de la exportación de cacao, en medio de las políticas de libre comercio¹⁷. Ello comenzó a introducir grandes diferencias entre municipios con capacidad de generar recursos y aquellos sumidos en la pobreza. También los municipios comenzaron a encargarse del cobro del trabajo subsidiario que les permitió realizar obras públicas en la zona urbana captando en su favor la fuerza de trabajo rural y de encuadrar esa fuerza de trabajo para ubicarla en las nuevas unidades productivas: el municipio en las zonas de activo dinamismo económico, se convirtió en el nuevo intermediario entre las unidades productivas necesitadas de mano de obra y los asalariados.

Sin embargo del interés del poder central por ampliar la autonomía local, persistió la ambigüedad entre centralización y descentralización, entre unitarismo y federalismo, cuestión que provocó el movimiento federalista de 1859 que creó cuatro gobiernos federales en Quito, Cuenca, Guayaquil y Loja, en la coyuntura de una crisis generalizada con enfrentamientos de caudillos regionales y del desembarco del Mariscal Castilla en Guayaquil. La superación de la crisis dio lugar a una nueva negociación entre los poderes nacionales, regionales y locales, que se expresó tardíamente para los marcistas, en la séptima Constitución de 1861, que amplió la participación de las localidades con el nombramiento de los Gobernadores provinciales a través del voto ciudadano, profundizó la autonomía de los regímenes seccionales y dictó la primera Ley de Régimen Municipal. Esta

ley creó las “Corporaciones municipales”, en las que se incluían: las Juntas provinciales, los Concejos Cantonales y los Consejos parroquiales.

Se buscó una relación orgánica entre Junta Provincial y Consejos Parroquiales, puesto que se otorgó la atribución a las Juntas de elegir “según sus conveniencias” a las parroquias en las que debían funcionar los Consejos Parroquiales. El mecanismo introdujo una disputa entre la Junta Provincial y los Concejos cantonales en su relación con las parroquias, cuestión que curiosamente se ha prolongado hasta el presente. En cuanto a los municipios cantonales, esta Ley los liberó de la tutela del poder ejecutivo. Les otorgó amplias facultades para autogobernarse, para expedir acuerdos y ordenanzas de carácter obligatorio, para autofinanciarse, para normar las actividades laborales y organizar la vida interna de sus comunidades. Se creó la figura de “el común” para referirse a las jurisdicciones de los pueblos, se los declaró los dueños legales de los bienes, rentas y obras públicas. Se creó la “asamblea de ciudadanos” encargada de elegir a los alcaldes, consejeros, procurador y alguaciles. El municipio también debía nombrar a los comisarios de policía y a los tenientes políticos parroquiales, cuestión que les otorgaba autoridad sobre el espacio parroquial

En este período se completa el avance de la frontera étnica, sobre todo en los pueblos que habían sido en el pasado reducciones indígenas, a través del mecanismo de la apropiación de las tierras de reversión por los municipios locales. Por ejemplo, en Catacocha, la cabecera del cantón Paltas en la provincia de Loja, los indios habían recibido del Rey una legua a la redonda (50 cuadras), cuestión que había sido ratificada a través de diversas composiciones de tierras: de 1620 y de 1751. Entre esa fecha y 1860, se habían instalado en el pueblo numerosos blancos y mestizos, a punto de que el centro urbano estaba ya controlado por ese sector, aunque formalmente la tierra seguía siendo de la comunidad de indios “Collana-Catacocha”. El Municipio que había sido creado con la Constitución de 1824 requería asumir la autoridad sobre esas tierras, para lo cual se utilizó el mecanismo de declararlas tierras de reversión, es decir, tierras que regresaban al Municipio por no haber sido utilizadas por los indios. También se utilizó la noción de “zona urbana” como sinónimo de modernización y se asoció a los indios con el pasado rural, con el desorden, para quitarles la jurisdicción a los indios, tal como lo expresa el acta del Cabildo de Paltas del 16 de junio de 1860:

“El Señor Gobernador propuso la emoción de que el terreno que ocupa la localidad de la población, habiendo Estado sujeto al capricho de los Indijenas, sin duda por una mala inteligencia de lo que dimanaba no solo la obstrucción del adelantamiento de esta floreciente Billa, porque aun se priva el que se modifiquen casas en el interesante orden de calles, sino tambien que los mismos indijenas no gozan de aquel derecho de comprender el orden de localidades: espresó que debía sujetarse exclusivamente al Ilustre Concejo Municipal la determinación de señalar y dar posesiones para casas, tanto a los indijenas como a los blancos que quisieran edificar. Esta moción fue apoyada por el Señor Consejero Primero y en seguida por toda la Ilustre Corporación, de lo que resultó la unánime aprobación acuerdo; y se procedió a fijar las cuadras que ocupa y debe ocupar la población urbana de esta Billa: se discutió lo suficiente la cuestión bajo el conocimiento pleno que tienen los honorables miembros, y se resolvió a pluralidad de votos que son dose cuadras de longitud y siete de latitud las que debe tener derecho para la cignación de casas y corrales el Ilustre Concejo Municipal” (Acta Municipal de 1860)

En cuanto a los Municipios Parroquiales, debían integrarse por un Procurador-Síndico y dos ciudadanos elegidos por voto universal. Sus tareas eran las de cuidar el aseo y limpieza de las calles, plazas y mercados; velar por la calidad de los alimentos; el establecimiento de cárceles; la provisión de agua potable, el orden, ornato y salubridad, supervigilar la educación pública y coordinar con los Concejos Cantonales. Lamentablemente para los marcistas, la reforma llegó demasiado tarde. Soplaban fuerte los nuevos vientos garcianos que planteaban una nueva articulación entre poder central, y los poderes locales.

C. Las localidades en el régimen garciano: 1861-1875

En el tercer período de construcción nacional, cuando García Moreno buscaba construir de manera autoritaria su “república católica” y lograr una “modernidad católica” derivando su legitimidad de la ley religiosa y en las creencias religiosas del “pueblo cristiano”, los debates entre poder central y localidades se centraron en: (i) la directa adscripción de las provincias al ejecutivo para fortalecer el unitarismo; (ii) las restricciones a la autonomía municipal y supresión de los municipios provinciales y parroquiales; y (iii) la disputa por los rendimientos del impuesto del trabajo subsidiario.

Apenas asumió el poder García Moreno en 1861, después de la Convención Nacional, comenzaron las quejas de sus ministros del interior sobre la excesiva autonomía de los municipios, su mal funcionamiento y las contradicciones con el poder central. Para 1865, García pidió al Congreso que restituyera la facultad del Ejecutivo para elegir y destituir a esas autoridades. Como tal facultad no se le concedió, en el golpe de Estado que protagonizó en 1869, puso en debate el tema de la “anarquía” que producían en el país las autonomías municipales. En esa octava Constitución de la República conocida como “Carta Negra”, García logró la supresión de los municipios provinciales y parroquiales, dejando únicamente a los cantonales. Fortaleció la presencia del ejecutivo en las provincias asumiendo directamente el nombramiento de gobernadores, jefes y tenientes políticos. Sometió adicionalmente todos los acuerdos municipales a la aprobación de los gobernadores. A nivel cantonal, los jefes políticos constituían la primera autoridad por sobre el municipio (Maignashca, 1994:369).

El aspecto que irritó más a los municipios, fue sin duda la disposición de García Moreno de utilizar el trabajo subsidiario para sus proyectos viales nacionales y regionales, impuesto que venía siendo utilizado por los Municipios para construir sus ciudades y obras públicas locales. Estos organismos habían realizado un serio esfuerzo para cobrar este impuesto a través de una serie de pactos y arreglos locales. Por ejemplo en Otavalo, el rendimiento del impuesto se había triplicado en solo 11 años, entre 1866 y 1875:

Año	Valor recaudado	Aumento
1866	1060	100 (base)
1867	1300	122%
1872	2000	188%
1875	3.452,63	325%

¿A qué se debía tal efectividad en el rendimiento de este nuevo impuesto? ¿Cómo fue posible que el poder local blanco “persuadiera” a los indios de pagar el impuesto?: ¿coacción o acuerdo? Nuestra idea es que tal éxito se explica debido a que el poder local blanco-mestizo negoció un acuerdo social con el poder indio representado en sus “curagas”. El municipio reconoció el poder de los “curagas” a quienes se les encargó del cobro en su respectiva parcialidad, dándoles el título de “empleados municipales”. A cambio de su participación se convino en mantener su exoneración.

ción al servicio militar, cuestión que había quedado suprimida con el decreto de “igualación de razas” al eliminarse el tributo en 1857¹⁸, pero sobre todo, permitieron que los numerosos pedazos de tierra municipales y los ejidos de cada parcialidad sean ocupados por los indios en arrendamiento¹⁹, desafiando incluso una orden de la Corte Superior de Quito que reclamaba al Concejo “reasumir los terrenos municipales anteriormente adjudicados a los indígenas”, el Municipio archiva tal orden²⁰.

Varios municipios, sobre todo los de las áreas indígenas, cobraban estos impuestos en fuerza de trabajo, lo cual les permitía movilizar enormes contingentes humanos para realizar las obras públicas locales. García Moreno no solo que utilizó los recursos monetarios recaudados por los municipios, sino también la fuerza de trabajo local, que comenzó a ser desplazada a la construcción de obras como la vía Molleturo-Naranjal, Ibarra-San Lorenzo, la de Quito-Sibambe, que llevaba a los indios a zonas distantes de sus moradas y a zonas calientes, lo cual produjo enfermedades y la muerte de numerosas personas.

Estas medidas garcianas fueron resistidas por los indios, que se levantaron en varias oportunidades, como el levantamiento de 1862 de Cañar, el de 1868 de Guano, el famoso levantamiento de Fernando Daquilema de Chimborazo en 1871 y los levantamientos del Azuay en ese mismo año, que fueron duramente reprimidos. Por su parte, los municipios comenzaron a hablar abiertamente de tiranía, provocando un agudo debate con el Ejecutivo. El asesinato de García en 1875, puso fin a estas controversias.

D. Las localidades en los gobiernos progresistas: 1875-1895

Este cuarto y final período con que remata el Siglo XIX, comienza por una breve administración de Borrero, que al año siguiente es reemplazado por Veintimilla. En este momento, todavía hay un intento de las regiones y municipios por regresar a la Constitución de 1861 que les concedía una amplia autonomía. Por ejemplo, cuando el Concejo de Guayaquil decide su apoyo como Jefe Supremo a Veintimilla, señala claramente que lo hace para impulsar la vigencia de la Constitución de 1861. Sin embargo, era ya una discusión anacrónica. En verdad había un agotamiento muy claro de los procesos de integración nacional por la vía normativa, que privilegiaron la acción política, cultural e ideológica. Se buscaba acciones ma-

teriales para articular al espacio ecuatoriano. Ello fue bien interpretado por los regímenes autodenominados “progresistas” de Caamaño, Antonio Flores y Luis Cordero, que intentaron resolver de manera pragmática la integración nacional a través de programas concretos de crédito, educación, vías, navegación fluvial e inmigración extranjera. Hacen un llamado a la unidad entre liberales y católicos, para formar la Unión Republicana, aunque solo lograron atraer a las élites de Quito y Cuenca.

El período coincidió con el segundo boom cacaotero, cuyos ingresos comenzaron a sentirse desde 1879. Los progresistas iniciaron un conjunto de actividades para desarrollar su programa: crearon el Ministerio de Instrucción Pública, separándolo del Ministerio del Interior para darle mayor empuje a la educación, autorizaron el establecimiento de escuelas de los Hermanos Cristianos en todas las cabeceras cantonales del país, dispusieron el establecimiento de escuelas de artes y oficios en las ciudades de Guayaquil, Cuenca y Latacunga e informaron que el país tenía más de 40.000 alumnos en los planteles oficiales y 11.000 en los privados. Impulsaron el establecimiento de vías: la construcción de la carretera del norte, la construcción de la línea de ferrocarril entre Chimbo-Zibambe, Yaguarachi-Durán y el camino de Archidona a Quito.

También inauguraron el telégrafo entre Quito y Guayaquil, contrataron la instalación del alumbrado eléctrico para Quito, Latacunga, Ambato, Riobamba, Loja y Guayaquil, y lograron la expedición de una nueva Ley de División Territorial. Iniciaron el camino de la secularización del país, con la firma de un Decreto en 1889 que sustituyó el diezmo por el impuesto de tres por mil sobre la propiedad y por un impuesto de ochenta centavos por cada 46 Kg de cacao exportado. Se incorporó la máquina a vapor que revolucionó el transporte entre Guayaquil, Daule y Babahoyo (Deler, 1987:194)

Con estas acciones modestas, pero necesarias y pragmáticas, intentaron despolitizar la relación entre poder central y municipios, pero carecieron de una utopía con capacidad de conectarlos con el pueblo. Ese vacío fue ampliamente llenado por Alfaro, que a pesar de sus numerosas derrotas electorales y militares, impregnaba politicidad a las relaciones entre las provincias y el Estado bajo el ideario liberal.

VI. Conclusiones

Esta primera gran etapa de construcción del Estado nacional ecuatoriano, entre 1830 y 1895, ha sido caracterizada de manera global, como de avance del Estado sobre la sociedad (Maignashca, 1994), para construir la nación desde arriba, esto es construir la cohesión social y la identidad nacional; para integrar al Estado nacional en su dimensión normativa, vale decir, para institucionalizar el poder del Estado y organizar las entidades administrativas del territorio; y para crear una comunidad política. Este proceso avanzó considerablemente en el período, teniendo como sus principales protagonistas, al poder central, a los poderes regionales y a los poderes locales. Los sectores indígenas, negros y populares, estuvieron en su mayoría excluidos del proceso, pero se expresaron de múltiples formas de manera subterránea o en sublevaciones abiertas. Otros actores corporativos como la iglesia y las fuerzas armadas; y actores clasistas como los terratenientes, comerciantes y asalariados tendieron a expresarse a través de las contradicciones-alianzas y conflictos de los tres actores analizados.

Los principales resultados de este proceso, pueden resumirse en los siguientes aspectos:

- La construcción de la identidad nacional, sobre la base de los mitos de la nación uniforme hispano-mestiza, del blanqueamiento como ideal, de la potencialidad de los criollos para construir la historia, de la continuidad histórica del Reino de Quito en el Ecuador y de la utopía republicana, lograron cohesionar a la mayoría de sectores blancomestizos de las principales ciudades y centros poblados y tuvieron la capacidad de separar de la esfera indígena a muchos indios libres; pero dejaron fuera, a los mayoritarios sectores indígenas del sector rural, a los negros y grupos populares, cuyas voces e idearios quedaron excluidos. Aunque se confrontaron dos visiones del mundo, una católica y otra, secular, las dos estuvieron de acuerdo sobre la construcción de la identidad nacional sobre estos mitos y sobre la base del sector blancomestizo de la sociedad. El sector criollo, debió compartir el poder con un nuevo sector mediano, que se expresó a través de los marcistas.
- El Estado logró institucionalizarse en sus principios básicos y normativos, que en general, en el papel, nunca fueron seriamente cues-

tionados: la vigencia de un Estado unitario, soberano, el sufragio popular, el presidencialismo, la separación de poderes, el gobierno alternativo y las garantías civiles. Las tendencias federalistas y autonomistas de los poderes regionales y locales, sirvieron para matizar el centralismo y unitarismo del poder central. También el Estado afianzó su legitimidad en su disputa con la iglesia y creó una comunidad política pequeña, “democracia oligárquica” elitista y muy activa, que participó a través del voto, en la elección de sus mandatarios. La soberanía territorial se ejerció en los núcleos consolidados de la sierra y la costa, quedando inmensas zonas en el oriente y en la costa norte, sin efectiva presencia estatal.

- El poder central nunca tuvo los recursos suficientes para lograr una integración material del país. Tampoco la burguesía naciente de la costa tuvo la capacidad de articular a las demás regiones, ni de crear un mercado interno que integrara a todo el país. Sin embargo, la articulación al mercado internacional con la venta de cacao, logró mejorar el presupuesto del Estado, lo que les permitió iniciar varias obras de articulación material, que sin embargo hasta 1895, no lograban vencer la cordillera para conectar a la costa con la sierra. Guayaquil creó un circuito de circulación de mercancías a través de la navegación al vapor, que revolucionó los tiempos y los volúmenes de transportación.
- La penetración normativa del Estado en todos los espacios jurídico-administrativos del país de los núcleos consolidados, desde las provincias, cantones y parroquias, y la institucionalización del Estado, disminuyeron las diferencias regionales. De una representación basada en la paridad de las regiones, se negoció una representación por provincias, lo cual permitió una mejor representación nacional. Pero el problema regional no alude únicamente a diferencias geográficas, de sus estructuras económicas y la debilidad de lazos inter-regionales, sino principalmente, a la vigencia de poderes regionales constituidos que operan en el terreno político. En este sentido, el problema regional no desapareció, continuará expresándose, como un conflicto entre poder central y periferia. En el proceso se produjeron diversos alineamientos: en varios debates sobre el unitarismo-federalismo y en la representación, el poder central contó con el apoyo de los pueblos y ciudades intermedias; en materia de centra-

lismo-descentralismo, los poderes regionales, lograron tener el respaldo de los pueblos. Esta dinámica de los alineamientos mantuvo el equilibrio de las fuerzas, ninguna de las cuales pudo imponer de manera unilateral y sin resistencias sus intereses.

- En el nivel espacial, se continuó con el fortalecimiento de una red de ciudades y pueblos en la sierra, que tenía origen colonial e incluso aborigen. Asistimos a un despegue económico y poblacional de la costa, especialmente del puerto de Guayaquil, aunque las complementariedades entre ciudades interandinas y puerto fueron limitadas por la inexistencia de vías que permitiesen una comunicación ágil. Este es, sin embargo, un problema claramente establecido por los actores que intentan resolverlo.
- El proceso ha definido una tipología de asentamientos: (i) las ciudades grandes de Quito y Cuenca, y el Puerto de Guayaquil, y las ciudades intermedias de Ibarra, Riobamba, Loja y Portoviejo se consolidaron; (ii) las cabeceras cantonales, comenzaron a diferenciarse por su dinámica económica, algunas alcanzaron su estatuto de ciudades intermedias como Latacunga, Ambato, Tulcán, Guaranda, Azoguez, Babahoyo, Machala y Esmeraldas, que lograron en ese Siglo su provincialización como León, Tungurahua, Carchi, Bolívar, Cañar, Los Ríos, El Oro y Esmeraldas respectivamente; (iii) las parroquias rurales también se diferenciaron, y algunas alcanzaron su estatuto de cantones; también es posible distinguir parroquias en áreas de colonización que integraron al espacio nacional a zonas semivacías; y (iv) una extensa zona rural, en la que es posible reconocer a los espacios hacendarios o de plantaciones, y a las parroquias mayoritariamente indígenas o afroecuatorianas, que han encontrado en la agrupación, su forma de resistencia cultural.
- Las fronteras étnicas del Ecuador en el siglo XIX se movieron: las zonas urbanas, tanto de ciudades, como de los pueblos, tendieron a ser copadas por sectores blancomestizos; en tanto la zona rural, especialmente serrana, es fuertemente indígena. Estas fronteras étnicas, son menos rígidas en la Costa y en la Sierra Sur, en las que, el fenómeno étnico se ha mezclado con identidades clasistas y de estatus. Los sectores populares urbanos de las ciudades y de los pueblos, están formalmente integrados a la esfera blancomestiza, pero comenzaron a expresarse desde ideologías más secularizadas. Ello será muy

visible al final del período, al expresarse a través del liberalismo alfarista.

Notas

- 1 Jean Paul Deler en *Génesis del espacio ecuatoriano*, (1987 [1981]), había definido tres determinantes naturales: la Cordillera de los Andes, las selvas del Chocó y del Amazonas; y el Golfo de Guayaquil. A estas determinaciones hemos agregado dos más, para una mejor caracterización del espacio
- 2 Páramo arbustivo de los Andes del Sur, Páramo de frailejones, Páramo de pajonal, Páramo herbáceo de almohadilla, Páramo herbáceo de paja y almohadilla, Páramo pantanoso, Páramo seco, Páramo sobre arenales, Superpáramo, Superpáramo azonal 7.416 (Medina *et al.* 1997).
- 3 La frontera entre la zona incanizada de la Sierra central y de la de los Señoríos norteños resulta aun difícil de definir, parecería dibujarse más bien un continuum: una zona muy incanizada hasta el país Puruha; una zona de transición y de frontera móvil en la zona de Quito y los Señoríos de sistemas económicos y políticos más visiblemente locales al norte de la cuenca del río Guayllabamba. Pero a pesar de que Quito es una zona de frontera, sus sistemas son mucho más cercanos a los de los Señoríos norteños que a los de los Andes meridionales.
- 4 Renard-Cosevitz, Saynes, Taylor, op. Cit: La reconstrucción de este mapa étnico, fue realizado por Taylor usando documentos del Siglo XVI al XVIII.
- 5 Los insultos de “cholo”, “china”, “longo” “mitayo”, “cholo patriota”, etc. estaban al orden del día entre los cuencanos
- 6 Para la Convención de 1826, el delegado de Loja José Félix de Valdivieso, fue enviado con claras disposiciones de obtener una Intendencia propia en lo civil y un Obispado en lo eclesiástico, o en último de los casos, negociar su relación con Guayaquil. Tal eran las disputas entre las dos élites, que tenían pocos elementos de unidad.
- 7 La primera edición del Reino de Quito de Juan de Velasco se realizó en Francia en 1840. En 1841 Agustín Yerovi realizó una edición ecuatoriana. En 1847 Nicolás Espinoza y Agustín Yerovi iniciaron la recopilación de materiales para continuar la historia de Velasco en la época republicana. Será Pedro Fermín Cevallos el que en 1855 incorpora las principales tesis del texto en la perspectiva de la construcción nacional.
- 8 Velasco, Juan, *Historia del Reino de Quito en la América Meridional*, CCE, Tomo II: 50, 83, 87, Quito, 1967.
- 9 Las ideas de Velasco, desataron el más largo y candente debate que dominó la literatura del 30-60, enfrentando a conservadores con liberales. Sin embargo, aunque se gastó mucho papel y corrió mucha tinta, el debate fue poco productivo, cruzado por determinaciones ideológicas que más bien lo entorpecieron. Esa literatura ensayista rayana en el manifiesto político, recién fue superada en la década de los 70, con trabajos como el de Roig *et. al.* que replantearon el debate sobre la cuestión nacional, situando con mayor acierto el pensamiento de Velasco.

- 10 La idea del territorio había sido ya cartografiada por otro criollo, don Pedro Maldonado en su “Carta de la Provincia de Quito y de sus adyacentes” en 1750. Velasco la argumentará históricamente.
- 11 Cevallos, Pedro Fermín, Resumen de la Historia del Ecuador, 6 tomos, Ed. Tungurahua, 1971, Ambato.
- 12 El liberal Roberto Andrade, dirá de Pedro Fermín Cevallos, que “fue patriota, honrado, estudioso, observador, hombre de buen criterio; pero en extremo pusilánime”. Historia del Ecuador, Primera Parte, CEN, 1982: 64.
- 13 Velasco, Juan, Historia del Reino de Quito en la América Meridional (1779), Tomo I:357, Quito, CCE, 1977
- 14 Espejo, Eugenio, Voto de un Ministro Togado, en “Pensamiento Ilustrado Ecuatoriano”, 1981:243, BCE y CEN, Quito.
- 15 Villegas, Rodrigo, Historia de la Provincia de Imbabura, Centro de Ediciones Culturales de Imbabura, 1988:162/63.
- 16 En Cayambe, por ejemplo, el Alcalde Pedáneo, los tenientes políticos, el cura y el vecindario blancomestizo, participaron activamente en un largo litigio por el nombramiento del Gobernador de Indios, tomando abierto partido por José Manuel Puento, y en contra de Francisco Anrrango. El litigio mostró el grado de penetración blanco-mestiza en los indios libres, que terminaron ladinizados.
- 17 El libre comercio fue un dogma introducido por la Ilustración y fue asumido por los criollos en sus compromisos con Inglaterra, de manera que mantuvieron una apertura indiscriminada de las exportaciones e importaciones, con lo cual favorecieron a las exportaciones de cacao, tabaco y balsa de la costa; la de cascarilla y sombreros de paja toquilla de la Sierra Sur que se reactivaron a partir de 1854, y caucho del oriente, pero quedaron rezagadas todas las actividades orientadas al mercado doméstico. Es decir, de partida encadenaron al país a las exportaciones de algún producto primario demandado por el mercado internacional y no permitieron el desarrollo de la industria local que no podía competir con las mercancías de mejor calidad y precio traídas por los importadores.
- 18 Acta del 4 de julio de 1866. PENDONEROS, op.cit
- 19 Las Actas del Cabildo mencionaban los arrendamientos de 19 terrenos de 19 Terrenos a indios individuales, 50 terrenos al Curaga de Imbabuela y los ejidos de Jatunyacu, Pinsaquí, Quising, Santiaguillo, Ilumán, Azama, Camuendo, la Compañía, Pusaco, Itambi Chiquito a los curagas de las comunas respectivas
- 20 Acta del 1o de Abril de 1867.PENDONEROS, Op.cit

Bibliografía

Archivo Nacional de Historia Quito (ANH,Q)

Empadronamientos, Caja 15

Empadronamientos C.26. Censos de 1778 Cuenca

Empadronamientos, C.26. Censos 1776,1781 y 1785

Archivo de Palacio Legislativo

Boletín de Estadística, 1841

Aráuz, Maritza

2000 Pueblos indios en la costa ecuatoriana: Jipijapa y Montecristi en la segunda mitad del siglo XVIII, ABYA YALA, Quito, Ecuador

Avendaño, Joaquín de

1985 Imagen del Ecuador. Economía y sociedad vistas por un viajero del siglo XIX, CEN, Quito, Ecuador

Caillavet, Chantall

2000 Etnias del Norte: etnohistoria e historia del Ecuador, Casa de Velázquez, IFEA, ABYA YALA, Quito, Ecuador

Coronel, Rosario

1991 El Valle Sangriento, de los indígenas de la coca y el algodón a la hacienda cañera jesuita, 1580-1700, FLACSO, Quito

Chiriboga, Manuel

1980 Jornaleros y gran propietarios en 135 años de exportación cacaotera (1790-1925), CIESE, Consejo Provincial de Pichincha, Quito, Ecuador

Deler, Jean Paul

1987 Ecuador. Del Espacio al Estado Nacional. Trad. F. Yépez Arboleda, BCE, Quito, Ecuador

Démelas Marie-Danielle e Yves Saint Geours,

1988 Jerusalén y Babilonia: religión y política en el Ecuador 1780-1880, CEN, IFEA, 1988

Dueñas de Anhalzer, Carmen

1997 Marqueses, cacaoteros y vecinos de Portoviejo: cultura política en la Presidencia de Quito, USFQ-ABYA YALA, Quito, Ecuador

Espejo, Eugenio

1981 "Pensamiento Ilustrado Ecuatoriano", Voto de un Ministro Togado, BCE y CEN, Quito, Ecuador.

Hamerly, Michael

1973 Historia social y Económica de la Antigua Provincia de Guayaquil, 1763-1842, AHG, Guayaquil, Ecuador

Maiguashca, Juan

1994 "El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895", en Maiguashca, Juan, Historia y Región en el Ecuador, 1830-1930, FLACSO, CEN, Quito, Ecuador

Marchán, Carlos

- 1984 El Sistema hacendario Serrano, movilidad y cambio agrario, Cultura No.19, BCE, Quito, Ecuador

Mills, Nick

- 1989 Economía y sociedad en el período de la Independencia (1780-1845), en Ayala, Enrique, Nueva Historia del Ecuador, Vol.6, CEN, Quito, Ecuador

Morelli, Federica

- 1998 ¿Regiones o ciudades regionales? Una revisión del concepto de región: el caso de la Audiencia de Quito, 1765-1809, Procesos (revista ecuatoriana de historia), Quito, Ecuador

Moreno, Segundo y Oberem, Udo

- 1981 Contribución a la etnohistoria ecuatoriana, Pendoneros 20, IOA, Otavalo, Ecuador

Oberem, Udo

- 1978 El acceso a recursos naturales de diferentes ecologías en la Sierra Ecuatoriana (Siglo XVI), en Artes du XLIIe Congres international des Americanistes, Vol.4 París, Francia

Oberem, Udo

- 1981 “Indios libres” e “Indios sujetos” a las haciendas en la Sierra Ecuatoriana a fines de la Colonia, Pendoneros, 20, Otavalo, Ecuador

Ortlieb, Luc y José Macharé

- 1990 Climatic evolution in the northern peruvian desert and former El Niño events, en IGCP 252, annual meeting, Tucson, USA

Ospina, Pablo

- 2002 Esquemas para una breve historia del espacio ecuatoriano, inédito, CAMAREN, Quito.

Palomeque, Silvia

- 1994 “La sierra sur (1825-1900)”, en en Maiguashca, Juan, Historia y Región en el Ecuador, 1830-1930, FLACSO, CEN, Quito, Ecuador.

Powers, Karen

- 1994 Prendas con pies. Migraciones indígenas y supervivencia cultural en la Audiencia de Quito, ABYA YALA, Quito, Ecuador

Laviana Cuetos, María Luisa

- 1987 Guayaquil en el siglo XVIII, Recursos Naturales y Desarrollo Económico, Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla/Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Sevilla, España.

Ramón, Galo

- 1987 La Resistencia Andina: Cayambe 1500-1800, CAAP, Quito, Ecuador

Saint Geours, Ives

- 1994 “La Sierra Centro y Norte (1830-1925)”, en Maiguashca, Juan, Historia y Región en el Ecuador, 1830-1930, FLACSO, CEN, Quito, Ecuador

Saint-Geours, Ives

- 1983 La Provincia de Loja en el Siglo XIX (desde la Audiencia de Quito al Ecuador independiente), en CULTURA Vol.No.15, BCE, Quito, Ecuador

Salomon, Frank

- 1980 Los Señores Etnicos de Quito en la época de los Incas, Pendoneros 10, Otavalo, Ecuador.

Salomon, Frank

- 1997 Los Yumbos, Niguas y Tsáchila o “Colorados” durante la Colonia Española, ABYA YALA, Quito, Ecuador

Schlüpmann, Jakob

- 1993 Guide pratique pour le travail de recherche sur l'histoire régionale du Pérou, 1588-1854, Thèse de doctorat nouveau régime, UER Géographie, Histoire, Sciences de la Société, Paris, Francia.

Sierra, Rodrigo

- 1999 Propuesta preliminar de un Sistema de Clasificación de Vegetación para el Ecuador Continental. INEFAN/GEF-BIRF y Ecociencia, Quito, Ecuador

Sierra, Rodrigo

- 1999 Vegetación Remanente del Ecuador Continental. CIRCA, 1996. 1:1'000.000. Proyecto INEFAN/GEF y WILDLIFE Conservation Society, Quito, Ecuador. Quito.

Taylor, Anne Christine

- 1994 “El Oriente ecuatoriano en el siglo XIX: “el otro litoral”, en Maiguashca, Juan, Historia y Región en el Ecuador, 1830-1930, FLACSO, CEN, Quito, Ecuador

Taylor, Anne Christine

- 1988 Las Vertientes Orientales de los Andes Septentrionales: de los Bracamoros a los Quijos, en F.F Renard, et.all. Al Este de los Andes, T.II, ABYA YALA IFEA, Quito, Ecuador

Van Aken, Mark

- 1983 La lenta expiración del tributo indígena en el Ecuador, Cultura, 16, BCE, Quito, Ecuador

Velasco, Juan

- 1977 Historia del Reino de Quito en la América Meridional (1779), Tomos I y II, CCE, Quito, Ecuador.

Villegas, Rodrigo

1988 Historia de la Provincia de Imbabura, Centro de Ediciones Culturales
de Imbabura, Ibarra, Ecuador

EL ESTADO Y LA CUESTIÓN LOCAL EN EL ECUADOR CONTEMPORÁNEO

Galo Ramón Valarezo

I. Introducción

A diferencia del siglo XIX, en el que la integración nacional enfrentó a un poder central relativamente débil, con poderosos sistemas de dominación local y regional, en el Siglo XX, las cosas cambiaron. El auge caacotero, primero, y el boom bananero, más tarde, crearon redes e interrelaciones económicas que redefinieron los espacios regionales, y a los propios sistemas de dominación local que se diversificaron y complejizaron. En el nivel político, la revolución liberal, y la revolución juliana, cambiaron las relaciones entre la iglesia y el Estado, minaron el absoluto control ideológico que tenían los sectores confesionales sobre el pueblo, favoreciendo la emergencia de nuevos sectores sociales y políticos que tenían intereses nacionales, lo cual cruzó a los sistemas de dominación locales y regionales, obligándolos a reubicarse. A raíz de la traumática derrota frente al Perú, el Estado nacional emprendió una decidida cruzada por integrar al territorio, logrando una presencia significativa en todo el espacio, tanto desde el punto de vista material, como normativo. Ello fue reforzado con el proceso de modernización, que aunque lento, retrasado y conflictivo, avanzó, especialmente, cuando se contaron los recursos petroleros.

Sin embargo, los poderes regionales y locales no desaparecieron, lograron procesar estas dinámicas externas. Abandonaron sus veleidades separatistas y federalistas, para inscribir sus características en el propio Estado nacional, que fue organizado a su imagen y semejanza. Empero, tampoco las cosas terminaron allí. Con la modernización, la aplicación del modelo de industrialización por substitución de importaciones y los recursos petroleros, el Estado central se fortaleció, como nunca antes, pasan-

do a desempeñar un papel central en la economía y en la estructura de la propia sociedad. Se creó la imagen de un Estado nacional centralizado. Ello no era tan así. Las negociaciones se complejizaron, puesto que incluían a sistemas de dominación local renovados y a una serie de actores con características nacionales. Con la crisis, el Estado perdió centralidad, y otra vez, hicieron presencia en el escenario los sistemas de dominación local y regional, pero esta vez, expresando una diversidad de posiciones, inclusive a sectores subalternos, como los indios, que habían sido excluidos en el siglo anterior del proceso de construcción nacional.

¿Cómo se dieron estas dinámicas? ¿Qué nuevos actores entraron en el escenario? ¿Cómo se remozaron los sistemas locales de dominación? ¿Cómo se combinaron actores territoriales con actores nacionales de carácter más bien clasista en la construcción del Estado nacional? ¿Cómo se replanteó el tema de descentralización y que nuevos actores aparecieron en el escenario tras la crisis y en medio de un nuevo proceso de implementación del modelo neoliberal? Tales son las preguntas que articulan la presente reflexión.

II. Región y localidades en el periodo de la Revolución Liberal: 1895-1925

La revolución liberal fue comandada por una burguesía agrocomercial costeña que creció con el segundo boom cacaotero producido desde 1875. La Revolución Industrial europea de finales del XIX produjo una alta demanda de productos alimenticios para los trabajadores europeos que vivían en las ciudades y de materias primas para las industrias. Los países latinoamericanos pasaron a ofertar buena parte de estos productos. Pero, al mismo tiempo América Latina importó una serie de bienes manufacturados: textiles, maquinaria y bienes de lujo. Otra importante inversión fue la construcción en serie de los ferrocarriles para los diversos países. De este modo, América Latina adoptó un modelo de producción dependiente “de las decisiones y prosperidad de otras partes del mundo”, aceptando como “natural” esta división mundial del trabajo. Tal política estaba ampliamente justificada por el pensamiento liberal que se impuso en América Latina que tenía una fe ciega en la libertad individual, en el progreso y en la ingenua creencia en que se desarrollaría “mediante el juego libre de las fuerzas comerciales” sin haber pasado por la revolución industrial (Skidmore y Smith, 1984:55).

En medio de esta coyuntura económica de producción y exportación cacaotera, entre 1875 y 1925, se produjo la revolución liberal que empujó cambios importantes en el país, modificando las relaciones y las características del Estado Central, las Regiones y las Localidades. Al finalizar el Siglo XIX, a pesar de todo el esfuerzo del Estado Central por integrar al país, las regiones y localidades mantenían firmes sus bases económicas, sociales, políticas e ideológicas de poder. Su fuerza económica radicaba en el control monopólico de la tierra, de la producción y la comercialización de los principales productos de exportación y consumo interno. El poder político era controlado a través de todo un sistema de redes sociales e incluso de parentesco, organizadas alrededor de los latifundios, que conformaban verdaderas oligarquías locales.

Estos latifundios controlaban directamente a los trabajadores interinos y a las sociedades locales a través de una serie de mecanismos como el concertaje, la prisión por deudas, las yanapas, el sistema de partidos, entre otros. Por su parte, la iglesia católica sostenía y legitimaba ideológicamente a estos sistemas de dominación. Sin embargo, en varias de las localidades, los poderes locales ya mostraban algunas grietas: en unos casos, no lograban integrar a todas las localidades, dejando varios espacios vacíos; en otros, habían contrapoderes, sobre todo de grupos de comerciantes (arrieros, contrabandistas y comerciantes), y adicionalmente, existían conflictos internos al interior de la propia clase dominante, sobre todo, con las visiones modernizantes surgidas en algunos de estos sectores. La revolución liberal, expresaba precisamente, la emergencia de actores contestatarios a estos sistemas de dominación, pero también, expresaba a nuevas formas de dominación surgidas en la costa, que juntaban control de la tierra y comercialización. Estas diferencias se expresarán en las etapas que tuvo la revolución liberal.

A. El auge cacaotero

El cacao se convirtió en el nervio central de la economía ecuatoriana, favorecido por la demanda de los países industrializados que tenían crecientes excedentes para endulzar sus paladares, por la nueva tecnología en la construcción de barcos que bajó los precios de la transportación, las excepcionales condiciones naturales del puerto de Guayaquil y su sistema fluvial, el clima propicio para el crecimiento de la fruta y las condiciones

internas de producción. La venta de cacao subió 22.7 veces en el período, de un valor de 1,248,000 en la década de 1850-60 a 28,356,000 en la década de 1920-29, a pesar de la baja de los precios que se produjo desde 1907. La dependencia del cacao fue tal que acaparó el grueso de las exportaciones: en la década 1850-60 constituían el 53%, subió a constituir el 59% en la década 1860-69, para llegar a representar el 70% entre 1870-79 y mantenerse entre 66 y el 68% hasta 1919; para bajar al 48% entre 1920-29 (Pineo, 1994:286).

La producción del cacao se realizó en enormes latifundios, que se crearon violentamente a través del despojo a propietarios que no tenían títulos de propiedad, la apropiación de tierras estatales, y el remate de hipotecas a medianos e incluso grandes propietarios. Para fines del XIX unas veinte familias acaparaban el 70% de la tierra. Manuel Chiriboga¹ elabora una lista de las principales familias:

Familia	Nº propiedades	Avalúo (sucres)	Localización
Aspiazu	59	3,138,500	Palenque
Seminario	35	3,728,500	Ventanas-Balao
Morla	27	2,340,000	Balao-Milagro
Burgos	24	1,405,000	Catarama
Puga	17	3,930,000	Pueblobviejo
Avilés-Pareja	16	2,598,000	San Juan
Durán Ballén	6	1,900,000	Babahoyo
Parodi	6	2,815,000	Balao
Caamaño	2	3,250,000	Balao

Un balance objetivo de los cambios económicos, sociales y políticos que produjo el boom cacaotero, entre 1875 y 1925, nos muestra que al igual que en otros países latinoamericanos, se creó un modelo de desarrollo basado en la exportación de productos agrícolas no procesados y la importación de productos manufacturados, con lo cual se creó un modelo de desarrollo dependiente y de crecientes intercambios desfavorables para el país, a nombre del discurso liberal del libre comercio. Las importaciones crecieron al mismo ritmo que las exportaciones: de diez millones de sucres anuales en la década 1889-1899 a 43 millones en la década de 1920. Las importaciones hasta la primera guerra mundial fueron dominadas por los europeos, Gran Bretaña, especialmente, para ser reemplazadas por Estados Unidos a partir de 1920.

Uno de los rasgos particulares del caso ecuatoriano, es que el auge cacaotero no logró crear los suficientes eslabonamientos económicos para arrastrar a las demás regiones. Se mantuvo una dualidad en el agro ecuatoriano: una economía de exportación en la costa y el sistema de hacienda tradicional en la sierra. La cordillera andina resultó un enorme obstáculo para la articulación de la sierra, cuestión que se remarcó por la vigencia de una economía tradicional que no podía ofertar los productos que demandaba la costa, que debió importar incluso bienes de subsistencia. Es decir, se produjo el crecimiento de una sola región, mientras se mantenía la economía rezagada de las demás, lo cual más bien introdujo nuevas diferencias y distorsiones para un crecimiento más equitativo y homogéneo. Jorge Trujillo en su trabajo “Hacienda Serrana 1900-1930”, muestra que el auge cacaotero no dinamizó la producción de la hacienda serrana hasta 1914. Con el funcionamiento del ferrocarril y el alza de los bienes de subsistencia que se produjo en la primera guerra mundial, comenzó recién un proceso de sustitución de importaciones agrícolas, cuestión que introdujo cambios significativos en el proceso productivo de las haciendas serranas más dinámicas, especialmente de la sierra centronorte y el desarrollo de actividades industriales y bancarias en Quito. Ello dio origen al apareamiento de una oligarquía serrana con intereses en la tierra, la industria y la banca

En la costa, se desarrolló una burguesía agroexportadora que controlaba la tierra, la banca, las casas de exportación, algunas industrias y el sector servicios (Chiriboga, 1980). También apareció una débil actividad agroindustrial: Rafael Guerrero en “Los Ingenios en el Desarrollo del Capitalismo Ecuatoriano” encuentra significativas transferencias de capital hacia la producción azucarera. Es decir, creció entre la oligarquía guayaquileña cierto espíritu empresarial, una industrialización incipiente de productos como textiles, cueros, bebidas, alimentos y materiales de construcción, así como los ferrocarriles y muelles²; sin embargo lo más notable de estas élites fue el desarrollo de un comportamiento imitativo de Europa y Norte América, que los llevó a dilapidar sus fortunas en las ciudades europeas y desarrollar una cultura fuertemente desencontrada con lo nacional.

Un aspecto que sí logró cambiar el boom cacaotero fue el peso demográfico y económico de las regiones. La costa creció significativamente hasta representar un 30.42% de la población hacia 1909, superando a la

sierra sur que representaba el 24.03%. La Sierra Centro Norte perdió su peso decisivo, aunque aún representaba el 45,53%. Guayaquil se convirtió en el polo más dinámico del desarrollo: creció el movimiento portuario, de 149 barcos que movilizaban 63.000 toneladas en 1860 a 400 en 1922 que movilizaban 400.000 toneladas. El valor de la tierra cambió notablemente en favor de las tierras que podían dedicarse a los productos de exportación: la Ley sobre terrenos baldíos de 1884, estableció que: “el precio de cada hectárea será de cuatro reales en los terrenos de páramo o bosque situados a más de 2.000 metros sobre el nivel del mar; de seis reales en los terrenos que están a una altura de mil metros hasta dos mil metros; y de ocho reales en las llanuras o colinas que no pasen de los mil metros de elevación...”³. Entre 1884 y 1909, el Estado traspasó a propietarios individuales tierras baldías por 69.289 sucres, que a un precio promedio de seis reales la hectárea, significaban unas 115.000 hectáreas

Los cambios que el auge cacaotero produjo en las relaciones sociales de producción fueron ambiguos, se quedaron en la “transición” entre relaciones no capitalistas a relaciones salariales. De una parte, Andrés Guerrero en “Los Oligarcas del cacao” muestra que se desarrollaron modernas relaciones salarial-capitalistas solo en los procesos de ensacado, transporte y embarque de cacao, en tanto, se mantuvieron las relaciones no capitalistas en las plantaciones. M.Chiriboga, agrega que la redención de cultivos y el peonaje por deudas, fueron efectivamente relaciones no capitalistas, que sin embargo se realizaban en un proceso mayor de “valorización y circulación de mercancías” que las vinculaba de alguna manera al “salario monetario” y al consumo de bienes producidos en el mercado mundial. Sabine Ficher en “Estado, clase e industria” y el citado trabajo de Rafael Guerrero muestran que en la actividad azucarera, posterior a la primera guerra mundial, se utilizaron definitivamente relaciones de producción salariales, lo cual confirma el carácter transicional que tuvo el cacao en la modernización de las relaciones sociales.

El auge cacaotero comenzó a declinar en 1914 como efecto directo de la primera guerra mundial, lo cual produjo una baja significativa de la demanda del cacao y de sus precios. Sin embargo, el Ecuador estaba atrapado en el modelo agroexportador de productos primarios de la costa y del sistema de hacienda serrano. Por esta razón, cuando la crisis se profundizó en la década de 1920, la reacción fue buscar otros productos que reemplazaran al cacao, como el café, el arroz, la tagua y el azúcar. Sin em-

bargo, ni los precios, ni el volumen producido de todos estos nuevos productos de exportación, fueron lo suficientemente importantes como para reemplazar los ingresos que se obtenían en el auge con el cacao. La crisis llegó a su punto crítico en 1931, año en el que colapsó el sistema financiero, el Banco Central perdió sus reservas, la balanza comercial fue desfavorable para el país en todo el período, se produjo una importante devaluación monetaria, bajó el poder adquisitivo de los ecuatorianos y aumentó el desempleo en el sector asalariado. La crisis impactó en el sector agrícola agroexportador que perdió ingresos y también se sintió en las pocas haciendas serranas que habían logrado articularse de alguna manera al mercado como ofertantes de cereales, vacunos, leche y derivados (Miño, Wilson, 1990:41-58).

B. El impacto de la revolución liberal en las Regiones y Localidades

La revolución liberal puso al debate cuatro temas básicos que tocaron la relación Estado-regiones y localidades, en la coyuntura entre 1895-1925: (i) la búsqueda de una integración más igualitaria de la sociedad, sobre la base de un pensamiento secular y modernizante; (ii) la integración material de la costa y la sierra; (iii) una mayor supeditación de los municipios al Estado central para desarrollar este programa de modernización; y (iv) el inicio de un proceso organizativo de algunos sectores populares, atrapados todavía en los paradigmas liberal-conservadores. Sin embargo, el período liberal tuvo dos fases claramente diferenciadas: una primera, de mayor radicalidad entre 1895 y 1912, en la que enfatizaron la secularización de la sociedad, invocaron a la igualdad social, promovieron la integración material, hablaron de la industrialización del país⁴ y pusieron bajo su conducción a los municipios. Este ímpetu decayó con el asesinato de Alfaro y el surgimiento del liberalismo moderado. La segunda fase, entre 1912 y 1925 mantuvo la idea de la secularización social que propugnaban las élites costeñas para arrebatárles el control político e ideológico a la aristocracia serrana, continuaron en la integración material, pero en cambio, desapareció la idea de la igualdad, se apagaron las escasas veleidades industrializadoras y los municipios retornaron al poder de las élites locales (Maignashca, 1992:199)

La integración social igualitaria basada en la secularización de la sociedad, fue uno de los principales cambios que propuso la revolución libe-

ral, en su primera fase. Aspiraban cambiar la ideología tradicional religiosa de la sociedad, por una visión moderna, que liberara a los sectores subalternos del férreo control ideológico de la iglesia y la clase terrateniente, para que pudieran incorporarse a la demanda de mano de obra de las plantaciones cacaoteras y a las demandas que originaba el comercio, las finanzas y los servicios de las ciudades. En su disputa con la iglesia por el control ideológico del pueblo a través de la secularización de la sociedad, se promovieron un conjunto de leyes que lograron cambios importantes: se dictó la Ley de Instrucción Pública el 29 de mayo de 1897 que instituyó la educación laica, gratuita y obligatoria en todo el país que quitaba parcialmente a la iglesia la formación de la juventud y plantearon la separación de la iglesia del Estado; en 1898 se reformaron las rentas eclesiásticas, suprimiendo las contribuciones que substituyeron a los diezmos; en 1902 se promulgó la Ley de Matrimonio Civil; en 1903 la Ley de Cultos que cambió las relaciones entre la Iglesia y el Estado, suprimiendo el cobro de “diezmos, primicias, derechos mortuorios y otros semejantes”; y en 1908 se expidió la Ley de Manos Muertas, por la cual “todos los bienes raíces de las Comunidades Religiosas establecidas en la República” pasaron a la Beneficencia Pública⁵. Todo ello chocó rudamente con la iglesia, especialmente serrana.

En los cantones y municipios se vivió este conflicto que polarizó a la población y que incluso enfrentó a cantones predominantemente liberales con conservadores. El conflicto comenzó a disminuir, cuando la iglesia quiteña jugó un rol de intermediaria entre laicismo y confesionalismo. En la segunda fase del período, debido a los siempre escasos fondos públicos para ampliar la educación laica, la iglesia había recuperado buena parte de la educación. En la región sur, en Cuenca y Loja, controlada por una iglesia ultraconservadora que se erigió en defensora del confesionalismo, y en una serie de cantones predominantemente rurales de la Sierra Centro-Norte, las tensiones entre liberales y conservadores se prolongaron hasta la década del 60.

La política de “igualación” de los indios con la sociedad blancomes-tiza se inició en 1895, con la exoneración del pago del trabajo subsidiario. Al mismo tiempo, el Estado proclamó al mestizaje como el crisol que uniría a la reconocida diversidad racial. En el terreno de las ideas, González Suárez, el arzobispo de Quito, que concilió el liberalismo con la iglesia, jugó un rol muy significativo. González proclamó al mestizaje como fórmu-

la de conciliación racial. Escribió que *“cuando se formaba poco a poco en el suelo ecuatoriano la nueva colonia, la principal parte de la población la constituían los indios, muchísimo más numerosos entonces que ahora; el número de europeos era todavía relativamente corto: las familias que los españoles habían formado estaban en la flor de la vida, y del abrazo de la raza europea con la raza americana iba brotando una generación llena de vigor y dispuesta para lanzarse a empresas aventuradas”*⁶.

Esa nueva raza americana, no era otra sino la mestiza. A los indios los consideró una “raza vencida”, “subyugada”, más aún, situados por fuera de la historia. Para González, los mestizos, no tanto por su herencia andina sino por la española, constituían el fundamento de la nacionalidad, era el sector con futuro, los iniciadores de la historia y los que poseen verdadera noción de ella. Conjuga una concepción religiosa del mundo como “orden recibido” y como “destino providencial” trazado por la voluntad divina, con la acción de los hombres como producto de la “libertad humana”. En su opinión, los mestizos en su calidad de católicos y como “raza” con iniciativa, unen este doble tipo de atributos que los convierte en pueblos con capacidad de “adelantar y engrandecerse moralmente”. En cambio, los indios ni son “católicos”, ni tienen iniciativa, su destino final será su incorporación a la “civilización” o su envilecimiento total. Así nos lo dice en una de sus célebres pastorales:

Hoy, en el Ecuador, los indios forman un pueblo en medio de otro pueblo; y constituyen una raza al frente de otra raza: esto depende de sus costumbres, de su jerarquía social, de sus usos tradicionales, y, sobre todo, de su lengua; mientras el indio conserve su lengua materna propia, su civilización, será moralmente imposible el buen éxito de toda reforma⁷.

El intento por mestizar a los indios puso al orden del día, como tema central, la supresión del concertaje y la servidumbre, que se consideraba el mecanismo por el cual los hacendados serranos vinculaban a los indios y los mantenían en su condición miserable: en 1916 se suprimió la práctica de las prisiones por deudas, con lo cual quedó abolido el concertaje. Teóricos y políticos como Abelardo Moncayo fustigaron el encadenamiento de la fuerza de trabajo, generación tras generación a los predios hacendarios a través de las deudas y plantearon la necesidad de generalizar las formas asalariadas y de libre contratación, como nueva modalidad de

las relaciones sociales⁸. Tal liberación de la fuerza de trabajo, produciría, según el pensamiento liberal, la conversión de los indios en ciudadanos libres, capaces de integrarse al proyecto nacional. Entre líneas, la abolición del concertaje buscaba, además de la mestización, liberar a esa fuerza de trabajo para que pueda vincularse a las demandas del desarrollo capitalista. Como ocurrió con todos los programas liberales, el radicalismo solo llegó hasta la eliminación del concertaje.

Los hacendados pronto se dieron modos para aparentar en los libros de cuentas que la forma salario era dominante, transformaron en dinero todos los socorros y suplidos, sin grandes adelantos en especie, total, tenían los suficientes trabajadores, tal que resultaba superfluo el endeudamiento hereditario (Ramón, 1993). Miles de serranos, sobre todo del campo y de las parroquias rurales, se desplazaron a la costa, como fuerza de trabajo de las dinámicas unidades productivas de esa región. La supuesta igualación de los indios, produjo su marginación como pueblos con derechos diferenciados, promoviendo su eclipsamiento como indígenas de la escena nacional, por largo tiempo. En 1921 se produjo uno de los últimos levantamientos caracterizado como de indígenas, el de Guano, Cubijíes y Paquicaguán. Después de esa década, comenzaron a expresarse, o ser vistos, como campesinos. Los indios se comunalizaron y la administración étnica del Estado se volvió parroquial, encargada a los tenientes políticos (Ramón, 1993).

En el tema de la integración material, la revolución liberal puso notable empeño en la construcción del ferrocarril, el telégrafo y el teléfono. La construcción del ferrocarril entre Guayaquil-Quito-Ibarra, fue sin duda, una de sus mayores realizaciones. Fue una construcción costosa que dejó fuertemente endeudado al país. Técnicamente compleja por la empinada topografía de los andes que debió vencer. Se realizó a través de negociaciones muy desventajosas para el Ecuador y la obra final fue de calidad mediocre por los deficientes materiales que utilizaron y por los recortes realizados a la ruta en el ascenso a la cordillera, cuestión que bajó sus capacidades de transporte. Aún así, la ruta vinculó a las dos terceras partes de la población nacional y a cuatro de las cinco ciudades más grandes del país (Deler, 1992:199). Dejó fuera a la Sierra Sur, Esmeraldas y a la Amazonía, que se rezagaron definitivamente de su integración al mercado nacional. Por su parte, la conexión por telégrafo se realizó entre 1880 y 1886,

en 1903 se fundó la Compañía Nacional de Teléfonos, pero la conexión telefónica tomó un tiempo mayor, recién en 1920 logró conectar a Quito y Guayaquil. Una conexión aérea comercial comenzó a funcionar desde 1929 (ibid:204). Si bien el ferrocarril no se justificaba desde el punto de vista de incorporar a la sierra a los mercados externos, en cambio contribuyó en la formación del mercado nacional y promovió cierta modernización de las haciendas serranas cercanas a las líneas férreas de la sierra centro-norte. En suma, el último cuarto del siglo XIX y el primero del XX, vencieron la barrera de los Andes, permitiendo una articulación material básica entre Guayaquil y Quito, nuevo eje del poder nacional.

Los liberales de la primera fase buscaron consolidar un aparato burocrático central, que controlara y se impusiera sobre las municipalidades. En muchos sitios, el liberalismo debió crear el aparato local del Estado, hasta entonces muy embrionario. Comenzó a controlar el personal político de las localidades (Gobernador, Jefes y Tenientes Políticos) escogiéndolos de sus filas. El Estado a nivel local actuó varias veces como árbitro de conflictos interclasistas y comenzaron a controlar enérgicamente al proceso electoral. Se trataba de un nuevo avance del Estado sobre las sociedades locales. Ello fue acompañado por un control territorial más efectivo a través de las fuerzas armadas, se creó la policía rural en la Costa y Loja y se organizaron las aduanas en la mayoría de puestos de frontera. El liberalismo creó una red de sustentación con los municipios beneficiados por su política, que conjuntamente con los jefes políticos y las fuerzas armadas que fueron distribuidas siguiendo la división jurídico-política del país, fueron el soporte del proceso, incluso de los fraudes electorales con los que se “legitimaron” en el poder⁹.

En verdad, la coyuntura, entre 1895 hasta 1916, estuvo atravesada por conflictos políticos y armados entre conservadores y liberales, primero, y luego, desde 1912 hasta el sofocamiento de los últimos conchistas en 1916, por los conflictos entre liberales radicales y moderados, que en el caso del coronel Concha se convirtió en un conflicto regional al haberse constituido el Gobierno de Esmeraldas. Esta conflictividad y los cambios modernizantes, algunos de alcance nacional, y otros que tocaban por dentro a las localidades, inquietaron profundamente a las élites locales, que reaccionaron de varias formas: unos, asumieron una actitud de confrontación total; otros, aceptaron las ideas de cambio, buscando adaptarse a esta nueva situación, para volver a reconstruir su poder

En la segunda fase, se produjo un notable cambio en la relación municipios-Estado: las redes locales volvieron al poder de los municipios. Los poderes regionales, especialmente costeños, impusieron una descentralización del cobro de los impuestos al comercio local e internacional, lo cual dividió claramente a los municipios en tres tipos, según el volumen de ingresos: (a) los municipios interioranos, ubicados en las rutas comerciales marginales, periféricas o de ámbitos económicos pequeños, que lograban bajísimas recaudaciones a través de los impuestos al comercio, los juegos y los catastros; (b) los municipios ubicados en arterias comerciales importantes, sobre todo en el nuevo eje comercial Guayaquil-Quito-Ibarra articulado por el ferrocarril, que podían acceder a los impuestos de un nutrido comercio interregional; y (c) los municipios situados estratégicamente en los puertos e inclusive en zonas fronterizas con el Perú y Colombia, que podían beneficiarse de las aduanas y el comercio internacional, que lograron recaudar importantes recursos. Según Federico Trabucco, un tercio del presupuesto del municipio de Guayaquil en 1919, provenía de los impuestos a la exportación de cacao. Incluso, en modestos cantones como el de Macará en la frontera con el Perú, el ingreso por aduanas representaba en 1914 el 39.2% del presupuesto total (18% por ingreso de productos extranjeros y el 21.2% por exportación al Perú); el 47.41% provienen de la exportación de chancaca, chanchos y cueros; y solo el 13.3% proviene de la subvención estatal (Ramón, 2002:34). Con estos recursos, los municipios podían construir las obras públicas y los servicios, de manera que, la legitimación del municipio como poder local con capacidad de incidir en la economía local, estaba directamente relacionada con las rentas logradas por su ubicación en los circuitos comerciales de circulación nacional e internacional.

Otro elemento muy importante que explicó el triunfo de los poderes locales sobre el Estado, fue la creación de diverso tipo de “juntas” que manejaban de manera autónoma fracciones importantes del presupuesto. Como hemos señalado, a partir de 1890, con el segundo boom cacaotero, el Estado ecuatoriano mejoró sustancialmente sus ingresos, pero al mismo tiempo, se estructuraron redes clientelares verticales para manejar esos recursos. Las élites de Quito, Guayaquil y Cuenca apelaron a las antiguas redes de parentesco y al intercambio de votos por asignaciones públicas, para negociar el reparto a través de la “juntas”. Por su parte, los grupos medios y altos de Quito se especializaron en el manejo de los cargos públicos,

el tráfico de influencias y hasta del control del mismo ejército. Esta realidad acuñó la tan conocida sentencia del habla popular: “el que tiene padriños se bautiza”. Hacia 1924, el 80% de los fondos del presupuesto nacional se había descentralizado a las juntas, con lo cual, el Estado perdió autoridad nacional y debió endeudarse con capitalistas nacionales para solventar sus gastos administrativos, lo cual endosó clamorosamente el Estado central a los prestamistas, especialmente costeños.

Sin embargo, el aspecto que más contribuyó al triunfo de los poderes locales en la época del liberalismo fue la propia condición de clase de los liberales. Como señala Emmanuel Fauroux, las veleidades modernizantes de los liberales, terminaban cuando comenzaban a tocar a sus intereses, en ese momento reaparecía la “unidad sagrada” entre conservadores y liberales. En Loja, por ejemplo, una zona en la que las pugnas eran particularmente ardorosas, se dieron varias manifestaciones de esta unidad: la una, con oportunidad de la disputa de los “Egidos” entre 1906 y 1920, cuando el Municipio Liberal, apoyado por los grupos de presión local se enfrentaron contra los arrendatarios y aparceros; otra cuando reprimieron en 1919 y luego en 1936, la huelgas de los mineros de Portovelo, o cuando reaccionaron contra las burlas del “populacho” que solía abochornar a los miembros de la oligarquía en los espectáculos públicos (Fauroux, 1983:239).

A través de estas tácticas, los poderes locales retomaron el control de los aspectos sustantivos del poder local. Nuevamente tomaron las principales decisiones de sus jurisdicciones, por ellos pasan los principales problemas y discusiones, en ellos se expresan los diversos actores sociales y las personalidades, y son los interlocutores con el poder central. En lo cantones, los Municipios mantuvieron su legitimidad, a pesar del funcionamiento muy incipiente de los partidos políticos. Ella procedía de la elección anual de los concejales municipales, cuestión que promovía una constante participación del electorado. Los electores escogían por sus “nombres” a los personajes prestantes, a menudo caciques locales, con los que desarrollaron fuertes relaciones clientelares. La continua rotación de los concejales en un círculo de personajes influyentes, su elección popular y la relación clientelar, les permitió reconstruir la legitimidad de las élites.

Esta consolidación de los municipios como poderes locales, especialmente de aquellos situados en los ejes de circulación, produjo un cambio en la constitución del Estado nacional, como lo anota V.H Torres “ya

no son exclusivamente la expresión de un poder regional con afanes federalistas, sino que ante todo logran imponer el reconocimiento de procesos regionales y locales como elementos constitutivos de un proceso “nacional”, pero sustentados en el manejo de instancias propias volcadas en la aplicación de políticas impositivas sobre sus respectivos grupos sociales subalternos” (V.H.Torres, 1989: 57).

III. Región y localidades en la Revolución juliana y la época bananera

La revolución liberal culminó en 1925, justo cuando se inició la crisis de la exportación cacaotera. En 1925 se produjo la “Revolución Juliana” liderada por oficiales jóvenes del ejército. El 9 de julio, los levantados se tomaron la guarnición de Guayaquil, apresaron a las autoridades gubernamentales y conformaron una Junta Militar de Gobierno. En Quito, los sublevados obligaron a dimitir al presidente Córdova, desterraron al ex-presidente Plaza y organizaron una Junta Suprema liderada por el Coronel Luis Telmo Paz y Miño. Esta crisis se resolverá el año siguiente en 1926, cuando se constituye una Junta Civil de Gobierno y se nombra como presidente a Isidro Ayora. Lo nuevo de esta “Revolución Juliana” es su espíritu antioligárquico, que intenta fortalecer al Estado creando el Banco Central, la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General de la Nación. También busca desarrollar un programa social, dictando varias leyes como: la de Asistencia Pública, de Sanidad, de Jubilación, Montepío Civil, Reglamentación de la Jornada de Trabajo, el descanso semanal, el trabajo de mujeres y menores, y de protección de la maternidad. El empuje de este proceso llega hasta 1945, época en la que se inicia una nueva fase sustentada en la producción bananera que se extiende hasta 1960.

Sin embargo de que los dos períodos son marcadamente distintos en la economía, el primero de crisis y el segundo de bonanza, tienen en común la revitalización de los poderes locales, que terminan imponiéndole su sello al Estado Central. Este período será, de un claro avance desde las regiones y las localidades sobre el Estado.

A. De la crisis a la época bananera: 1925-1960

La crisis económica iniciada en 1925, que llegó a su clímax en 1931, se prolongará hasta 1939, en medio de una serie de devaluaciones que buscaban hacer competitivas las exportaciones y de un conjunto de políticas

monetarias poco profundas que no tuvieron la capacidad de introducir reformas estructurales. Mas bien, un nuevo acontecimiento, la Segunda Guerra Mundial incrementará las exportaciones y para fines de la década del 40, un nuevo producto de exportación, el banano, iniciará un nuevo boom agroexportador ahogando los tímidos intentos de poner en marcha un nuevo modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que otros países latinoamericanos habían emprendido.

Los países en guerra aumentaron la demanda de arroz, balsa, caucho, cascarilla, cacao y café lo cual permitió una triplicación de las exportaciones entre 1939 y 1945. Adicionalmente, la balanza comercial desfavorable que el país tuvo hasta 1940 comenzó a cambiar porque creció la demanda de Estados Unidos que entró a la guerra y bajaron las importaciones por problemas de transporte. La Segunda Guerra Mundial favoreció la recuperación de la economía ecuatoriana: subió el precio de los productos de exportación, aumentó la demanda de nuevos productos hacia Estados Unidos, y reingresaron capitales nacionales y extranjeros por la mayor seguridad que les ofrecía un país no involucrado en la guerra. Sin embargo, el crecimiento del circulante produjo una inflación de tres veces entre 1939 y 1944.

Entre 1946 y 1948 las exportaciones de café y cacao volvieron a incrementarse, respondiendo al ciclo de expansión del capitalismo mundial. A partir de 1948 comenzó el impetuoso crecimiento de la exportación bananera favorecido por las plagas, huracanes y ciclones que impactaron en las plantaciones centroamericanas (Larrea, 1987). El precio del banano subió de 9.53 sucres el racimo en 1948, a 18.46 sucres en 1952. Las exportaciones de banano subieron de 99.600 toneladas métricas en 1948 que significaban un ingreso de 2.8 millones de dólares, a 429.800 en 1952 que produjeron 21.4 millones de dólares; para duplicarse a 895.100 toneladas en 1960 que significaron un ingreso de 45.3 millones de dólares; y crecer todavía a 1,086.000 toneladas en 1964 que se vendieron en 69 millones de dólares, época en la que se produjo su rápida declinación. Este nuevo ciclo de agroexportaciones mostrará cuatro diferencias importantes respecto al período cacaotero:

Primero, fue el Estado el que estimuló las inversiones bananeras a través de créditos, subsidios, entrega de tierra y devaluaciones monetarias para mejorar su competitividad y las ganancias de los productores y exportadores, mostrándonos que el discurso liberal de la “libre iniciativa” se

había matizado con aquel que otorgaba al Estado un papel importante en la economía para favorecer al mismo modelo agroexportador, forma como se reprocesó en el Ecuador en esta etapa al discurso cepalino. Segundo, se originó una nueva “burguesía agraria” de pequeños y medianos productores¹⁰, integrada por antiguos propietarios, comerciantes y profesionales que abrieron agresivamente nueva frontera agrícola hacia las estribaciones de la cordillera, para controlar el 80% de la producción, en tanto el otro 20% estuvo a cargo de las grandes plantaciones¹¹ (Abad, Gonzalo, 1970:196), cuestión que muestra que el discurso modernizador de la vía “farmer” del desarrollo agropecuario, había calado, matizando al antiguo modelo extremadamente concentrador, basado en grandes familias de propietarios, cuestión que adicionalmente señalaba el camino que debía seguir el proceso reformista que más tarde afectaría a la hacienda tradicional serrana.

Tercero, las relaciones sociales que establecieron las diversas unidades de producción fueron definitivamente salariales, es decir, se superó la ambigüedad de las relaciones en “transición” que caracterizaron a la época cacaotera, y enviaron un importante mensaje a la hacienda serrana, sobre todo a la tradicional, que aún mantenía las formas serviles tipo “huasipungo” en el campo; y cuarto, sin embargo de estas importantes matizaciones introducidas al modelo agroexportador, se mantuvo e incluso acentuó la dependencia, tanto porque el país continuó su papel de exportador de materias primas e importador de bienes de capital, como porque, las grandes compañías transnacionales controlaron la comercialización, que manejaban el 80% de las exportaciones en 1954 e incluso subieron al 90% en 1964 (Larrea, 1980, III, 27). De manera marginal, algunas empresas ecuatorianas, algunas muy pequeñas, lograron incorporarse en la comercialización.

¿Qué sucedía en la hacienda serrana en todo este proceso de auge y crisis del banano? La hacienda serrana, desde las transformaciones liberales de inicios del siglo XX, debió supeditarse al modo de producción capitalista, aunque conservó a su interior formas de producción serviles. Andrés Guerrero, ha analizado con detenimiento la articulación orgánica de la renta precapitalista con el salario y la supeditación de la hacienda al modo de producción capitalista. Al interior de la hacienda, vivía la familia huasipunguera ampliada, integrada por la familia nuclear, arrimados y allegados. El hacendado se apropiaba de una renta en trabajo precapitalis-

ta de la familia huasipunguera nuclear a cambio de otorgarles un pedazo de tierra, que se complementaba con un salario generalmente nominal. Cuando no era suficiente la fuerza de trabajo de la familia nuclear acudía a la familia ampliada, que se contrataba en ciertos picos agrícolas a través de formas salariales, combinando de esta forma la renta precapitalista y el salario. El hacendado debía realizar su producción en el mercado bajo formas de intercambio del sistema capitalista y debía adicionalmente someterse a las relaciones capitalistas en sus empresas industriales y financieras que tenía en la ciudad.

Sin embargo, la articulación orgánica entre formas de producción no capitalistas con el salario, comenzó a entrar en crisis por una baja permanente de la producción y productividad de los antiguos sistemas agropecuarios, la hacienda agotó su frontera agrícola, sufrió de un exceso de huasipungueros, y experimentó con nuevas opciones productivas e incorporación de tecnología. La hacienda se encontraba frente al dilema de modernizarse o ser intervenida.

Las haciendas instrumentaron varias tácticas tradicionales para intentar revertir la crisis: la ampliación de la frontera agrícola hacia las alturas de los páramos desmontando el matorral virgen, actividad que delegó a una serie de partidarios (aparceros), a quienes les entregaba tierra virgen para su desmonte y siembra. Otra táctica fue reubicar y recortar las parcelas de los huasipungueros descargando en sus trabajadores parte de la crisis, al estrechar las condiciones de su reproducción, ampliando así la frontera interna de la hacienda. La creciente cantidad de indios en los predios hacendarios o alrededor de ella, les permitió instrumentar una táctica adicional a los terratenientes: congelar y disminuir el número de huasipungueros, acrecentando en cambio el número de aparceros, de arrimados y de yanaperos, a los que se les podía imponer relaciones aun más desventajosas que a los huasipungueros. Tanto en el caso de los aparceros, arrimados y yanaperos, la hacienda no asumía toda la reproducción de esa fuerza de trabajo, ellos más bien se reproducían a partir de su propia unidad doméstica, su relación con huasipungueros o al interior de las comunas, sin que ello le cueste al hacendado que usufructuaba así de una fuerza de trabajo barata para los picos agrícolas. Pero también esta táctica hacendaria entró en crisis. Los aparceros y arrimados pugnaban por adquirir tierras de la hacienda y convertirse en comuneros¹²; los yanaperos no soportaban las cada vez peores condiciones que pretendía imponerles la hacienda,

pugnando también por adquirir tierras, ya no de reversión que se habían agotado, sino de la propia hacienda¹³.

Todas estas tácticas de la hacienda eran tradicionales, en el sentido de buscar soluciones en el marco de los sistemas agrícolas tradicionales y en mantener la renta aumentando los coeficientes de explotación de las relaciones de servidumbre. Sin embargo, la hacienda instrumentó también y al mismo tiempo, salidas modernizadoras basadas en la incorporación de maquinaria, no tanto para aumentar la productividad, sino para ahorrarse fuerza de trabajo; incorporaron fertilización química al mismo tiempo que mantenían la orgánica y comenzaron a experimentar con nuevos cultivos para cambiar sus estrategias productivas. Vale decir, no establecieron oposición, como se pensó en el pasado, entre crisis local, conflictividad campesina y búsqueda de modernización pautada y selectiva de las haciendas, en medio de una coyuntura nacional e internacional que dinamizaba esos cambios.

Esta larga acumulación de opciones y la creciente conflictividad, permitirá que varios hacendados de “espíritu modernizante” respondan a la coyuntura que se dinamizará a partir de la década del 60. Los hacendados privilegiarán la producción lechera, no solo por demandas del mercado, y los estímulos estatales, sino como la mejor opción para arreglar el conflicto con los trabajadores, optando por una estrategia productiva que la habían experimentado largamente. Las relaciones internas de la hacienda incluían la explotación, la violencia, pero también el pacto, la resistencia, la ritualización de las relaciones de reciprocidad y redistribución¹⁴ e incluso la rebelión si las relaciones se desbordaban.

B. Las localidades en la fase antioligárquica influida por la revolución juliana: 1925-1945

En 1912 se inició un cambio significativo en la relación entre centro y periferia: como habíamos señalado, entre 1830 y 1912 el Estado mantuvo la iniciativa para penetrar a los poderes regionales y locales en el proceso de integración nacional. Tras ese “siglo largo” de integración nacional desde la iniciativa del poder central, los poderes locales y regionales reversionaron el proceso hasta 1960, en que el poder central volvió a tomar la iniciativa con la implementación del modelo de industrialización por la vía de la substitución de importaciones.

Los poderes locales, como sistemas de dominación construidos en espacios territoriales bien definidos y asociados en el siglo XIX con los territorios de las provincias y los cantones que soportaron una fuerte penetración desde el poder central, terminaron finalmente reconstituyéndose en este período, pero experimentaron algunos cambios. El boom cacaotero, el ferrocarril y más tarde, el boom bananero, crearon redes de poderes locales, con múltiples enlaces económicos entre las localidades y centros urbanos, cuyas economías se habían diversificado.

Ya en la época cacaotera, se creó una red de pueblos y de comerciantes parroquianos que unían a Guayaquil, Naranjal, Balao, Machala y Santa Rosa, vinculados “a la circulación de mercancías, a los servicios y a la artesanía productiva, necesaria para ciertas labores de las haciendas...” (Chiriboga, 1989:255). Con el ferrocarril, se reforzó el eje Durán, Riobamba, Ambato, Latacunga, Quito, Ibarra. El boom bananero diversificó las actividades económicas de los pueblos, creando un mayor número de complementariedades. Con estos circuitos de articulación, los poderes locales de estos ejes modernizados se redefinieron y entrelazaron, sus élites se complejizaron para incluir a los comerciantes, se ensancharon sus visiones y se estructuraron poderes que articulaban a territorios más extensos.

Es decir, los poderes locales de los sectores dinámicos de la economía del siglo XX, a diferencia de aquellos que observamos en el siglo XIX, tienen mayores enlaces; han redefinido la frontera étnica por una cuasi clasista, sus élites manejan cierto discurso modernizador, han logrado mayor legitimidad electoral, han asumido ciertas lógicas de intervención de la racionalidad planificadora, han logrado del Estado nacional su reconocimiento como parte constitutiva e incluso pretenden reproducir esa imagen en la propia estructura del Estado. En cambio, las pequeñas élites de aquellos cantones ubicados fuera de los principales circuitos de articulación comercial, pierden su calidad de sistemas de dominación local, siendo articulados por aquellos más dinámicos. Es decir que, ya no hay una correspondencia mecánica entre poder local y municipio. Hay poder local, en aquellos sitios en los que logra reconstituirse un sistema de dominación local con capacidad de articular a su respectiva jurisdicción.

Este proceso de redefinición de los sistemas locales de poder, se verá atravesado por una serie de iniciativas nacionales que los impactarán. Ello obligará a los poderes locales a incorporar cambios, sobre todo ideológicos, para adaptarse a estos nuevos procesos. Entre 1925 y 1945, tres te-

mas atravesaron al período, tocando a la relación entre Estado, regiones y localidades: (i) la presencia, en la crisis, de un nuevo actor corporativo, las fuerzas armadas, que irrumpieron en diversos momentos en la dirección del Estado con propuestas reformistas que demandaron cambios y readaptaciones de los poderes regionales y locales; (ii) la aparición de una nueva frontera casi “clasista” que oponía a la oligarquía contra el pueblo, que desplazó a la oposición blancomestizos contra indios que caracterizó al siglo anterior, lo cual impactó en las relaciones y discursos ideológicos de las regiones y localidades; y (iii) el apareamiento de movimientos sociales de “carácter nacional” que cruzaron a las regiones y localidades.

El primer tema que puso en el tapete la revolución juliana, fue la búsqueda por imponer los intereses de la “nación” sobre los “intereses privados”, la autoridad central sobre las regiones y los grupos económicos, y la institucionalización de la “cuestión social” en las políticas del Estado. (Paz y Miño, 2000:25). Ello llevó a la revolución juliana, al intento por modernizar la administración pública, desde el punto de vista técnico, administrativo y financiero, en lo que se llamó la “revolución institucional” Buscaba fundamentalmente centralizar la recaudación y la inversión de las rentas públicas (alcoholes, aguardientes y tabacos, los aranceles aduaneros, tasas portuarias, derechos consulares y ley de timbres, impuestos sobre herencias, legados y donaciones); y poner en orden el sistema financiero nacional para lo cual se invitó a Kemmerer para poner en práctica las reformas que él había introducido en Colombia y Chile, que se concretaron luego, en el gobierno de Isidro Ayora, en la creación del Banco Central y la promulgación de varias leyes de régimen monetario, cambiario y hacienda. Estas políticas irritaron profundamente a los sectores de la bancocracia guayaquileña, que pronto esgrimieron su muletilla regionalista. El levantamiento de los banqueros de Guayaquil de enero de 1926, que acusaron al Gobierno de querer expropiarles el oro de los bancos para traerlo a Quito, ocasionó incluso la renuncia de la Junta de Gobierno: tal la fuerza de las regiones, especialmente de Guayaquil. Ello moderó sustantivamente la intervención del Gobierno Central sobre las regiones.

El segundo tema de la coyuntura que impactó a las relaciones y características de las regiones y localidades, entre 1925 y 1945 fue el surgimiento de una nueva frontera entre oligarquía versus pueblo, que desplazó a la frontera blancomestizos versus indios que constituía hasta entonces la contradicción central. El mundo indígena perdió presencia nacional,

se había atomizado, comunalizándose, esto es, desapareció la estructura de caciques, mandones y mandoncillos que representaban cierta continuidad de los señoríos étnicos, para ser reemplazados por parcialidades fuertemente autónomas, lo cual les restó capacidad de negociación corporativa nacional¹⁵ (Ramón, 1989). Los indígenas se habían agrupado en 88 parroquias básicamente rurales, tal como lo mostró el censo de 1950, cuestión que ruralizó y concentró en determinados ámbitos su presencia (Knapp; 1987)¹⁶. El Estado consolidó su administración de la cuestión étnica, desde las parroquias, en medio de relaciones increíblemente inequitativas entre las autoridades y los vecinos mestizos, contra el indigenado. Adicionalmente, los indígenas fueron interpelados por los gremios nacionales como campesinos, más que como indígenas, cuestión que sacó a la cuestión étnica de la agenda pública nacional.

De otra parte, el crecimiento de la costa y de las ciudades, provocó la emergencia de nuevos actores asalariados, subocupados y artesanos en crisis que constituyeron lo “popular” y que promovieron procesos organizativos nacionales. Entonces, en las ciudades se volvieron más visibles las contradicciones clasistas que asumieron la forma de una oposición entre pueblo y oligarquía. El surgimiento de una identidad cuasi clasista de los actores, preocupó a las élites regionales y locales, puesto que, ya no era posible instrumentar la adhesión étnica blancomestiza para contener a los sectores rurales tipificados como indios. La contradicción clasista, dividía por dentro a la propia sociedad blancomestiza. Ello provocó un cambio en el discurso de las élites regionales y locales, que debieron acudir a las identidades locales para buscar principios de unidad en torno al territorio, a los personajes locales, a hitos destacados de su historia, algunos se apropiaron de la historia indígena local, especialmente de sus héroes, elementos que fueron recogidos en las monografías que se escribieron sobre sus “patrias chicas”. En estos años, se puso de moda el género monográfico: decenas de intelectuales escribieron emocionadas historias sobre sus terruños, buscando símbolos y elementos de unidad para exorcizar las diferencias clasistas.

Con el avance de las autopercepciones clasistas de varios actores, creció el proceso organizativo de los grupos más radicales que, a esta altura del proceso, surgieron por fuera del alineamiento liberales versus conservadores. La organización autónoma de grupos radicales, comenzó a expresarse en 1919, con la creación de la Federación de Estudiantes de la

Universidad Central. En 1920 se llevó a cabo el II Congreso Obrero que congregó a 55 sociedades obreras de todo el país que formaron la Confederación Obrera Ecuatoriana. Su convocatoria los interpeló como “trabajadores” y como “pueblo extorsionado”, enfatizando esta nueva identidad. En 1922 la protesta popular de Guayaquil se expresó en una huelga reprimida brutalmente, que se considera el primer bautizo de sangre de la clase obrera. La contradicción pueblo contra oligarquía fue desplazando a la ideología liberal-conservadora que atravesaba a los trabajadores. En 1923 se produjo la sublevación en la Hacienda Leito en Tungurahua, considerada ya como una expresión campesina. Desde este acontecimiento, los movimientos rurales, serán interpretados, y ellos mismos se identificarán, como movimientos campesinos. En 1926 se creó el Partido Socialista Ecuatoriano, que si bien en una parte de su manifiesto planteaba la oposición clasista entre explotados y explotadores, terminaba postulando la necesidad “del gobierno del pueblo por el pueblo”, reforzando esta nueva identidad.

En 1929 se produjo otra sublevación campesina en Colta y Columbe, área indígena, que sin embargo se expresó en este nuevo contexto con una identidad cuasi clasista. En 1934, se realizó la primera huelga de obreros fabriles por crear un Sindicato en la fábrica Internacional; en 1938 se reunió en Ambato el IV Congreso Obrero Nacional; en ese mismo año se promulgó el Código del Trabajo que estableció una jornada laboral de 44 horas. Se creó también la CEDOC, Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos, atrapada todavía en las políticas de control de la iglesia. La crisis de los años 30 y 40, deslegitimó, tanto a las relaciones paternalistas al interior de las haciendas y plantaciones, como a las lealtades de artesanos y trabajadores de la ciudad, que se expresaron en fuertes movilizaciones de los subalternos y en un avance de su proceso organizativo. Con la “Gloriosa” de 1944, los grupos sociales se sacudieron de las sobredeterminaciones liberal-conservadoras: se creó la FEUE, la CTE y en 1945 la FEI. En estas condiciones, las élites regionales renovaron su ideología para identificar al pueblo con la revolución y el caos, en tanto la oligarquía se autopercibía como la representante del orden y el progreso. Utilizaron el discurso de las identidades locales, para incorporar de manera paternalista al pueblo dentro de sus sociedades jerarquizadas, buscando anular las oposiciones clasistas. Estos poderes locales, ya no promovían separatismos federalistas,

como en el pasado, sino proyectaron la idea de un Estado nación corporativo, a su imagen y semejanza, como lo sostiene Maiguashca.

El tercer tema que impactó en la coyuntura, fue el apareamiento de organizaciones y movimientos políticos de signo antioligárquico, e incluso la aparición de instituciones nacionales y de una tímida racionalidad planificadora desde el Estado, que intentaron minar el control que tenían las élites regionales y locales sobre sus jurisdicciones. Sin embargo, ello no aconteció. Los esfuerzos antioligárquicos se agotaron en 1945, dando paso a una nueva consolidación de los poderes regionales y locales, sobre todo de aquellos que manejaron los recursos generados por el boom bananero.

La crisis económica que sacudió a las capas medias entre 1925 y 1945, impactó en instituciones como las fuerzas armadas constituidas por miembros de esta clase, e integrada mayoritariamente por quiteños. Las fuerzas armadas, más institucionalizadas que en el pasado, participaron como un organismo corporativo que buscaba introducir reformas, bajo un sello antioligárquico. Su estructura nacional, les permitía estar en capacidad de penetrar a las regiones y localidades para intentar un nuevo avance sobre estos poderes. Las fuerzas armadas irrumpieron en el manejo del poder central y participaron de una alianza ambigua con los sectores populares, bajo una propuesta antioligárquica, que intentó realizar varias reformas, a través de las Constituciones de 1938 y 1945. Ello no cuajó, por la oposición efectiva de las poderosas élites regionales, pero obligó a esas élites a negociar con estas nuevas fuerzas.

En esta misma fase, entre 1925 y 1945 aparecieron otros organismos gremiales de carácter nacional que cruzaron a las regiones y localidades: en 1937 se crearon las Cámaras de Agricultura de la Primera y Segunda Zona; en 1939 se organizó el Sindicato de Escritores y Artistas del Ecuador; en 1940 se organizó la Unión Nacional de Periodistas de Quito; en 1944 se fundó la Federación Médica del Ecuador y en 1945 la Federación de Choferes Profesionales. La constitución de estos actores nacionales también rebata a las formas clientelares regionales y locales que venían funcionando, pero por las limitaciones económicas y el fuerte localismo de estos actores, no lograron constituirse en interlocutores con capacidad de romper las dinámicas regionales.

C. Las localidades en la época bananera

Con el boom bananero producido en la segunda fase entre 1946 y 1960, el Estado central tuvo recursos para emprender un nuevo avance en la integración material del Ecuador. El presupuesto del Estado creció y las inversiones pasaron de representar el 16% en 1950 al 22.5% en 1955. Ello planteó la necesidad de una planificación nacional que intentara un crecimiento más ordenado del país. La racionalización de la administración del Estado, comenzó con la realización del Primer Censo Nacional en 1950; continuó con la creación de la Junta de Planificación y Coordinación Económica en 1954 y el Censo Agropecuario en ese mismo año. En 1952 se creó la Ley de Carrera Administrativa y se mejoró la infraestructura física, sobre todo en las zonas productoras de banano, azúcar, cacao y café, con lo cual, se consolidó el despegue de las regiones prósperas, en detrimento de las provincias marginales.

Los intentos planificadores de carácter nacional, debieron negociar con las regiones para su ejecución, cuestión que atentó contra su intención nacional. Estas negociaciones se expresaron en la creación de varios organismos regionales: el Centro de Recuperación Económica del Austro, CREA en 1952, luego el CEDEGE, CORNOFOR, CORFODEC; en 1958 la Autoridad Portuaria. Estas transacciones con las élites regionales y las limitaciones de los recursos estatales, impidieron una intervención desde una perspectiva nacional en las regiones y localidades. En el balance, los grupos regionales terminaron apoderándose de los organismos de planificación regional, imprimiéndoles sus propias lógicas. En esas condiciones, estos organismos se convirtieron en espacios clientelares en las que las élites regionales y locales mantuvieron el control de sus poblaciones, con lo cual, el Estado ecuatoriano mantuvo su fisonomía parcelada, como lo querían las élites regionales.

También en esta fase aparecieron algunos movimientos políticos que intentaron crear bases nacionales. Eran organizaciones urbanas que expresaban a sectores populares, como el Velasquismo, primero, y luego el CFP organizado en 1949. El surgimiento de instituciones y organizaciones nacionales de alguna envergadura, o de expresiones políticas de lenguaje “antioligárquico”, también obligó a las élites regionales a negociar sus relaciones con estos nuevos grupos, cuya verborrea populista, pronto dio paso a compromisos con estos grupos de presión local.

Las élites regionales y locales, pronto asumieron estos nuevos procesos organizativos nacionales, creando sus respectivas expresiones locales, de manera que, ello mas bien apuntó a la construcción de un Estado a su imagen y semejanza. La alianza de las fuerzas armadas con los sectores populares, que mantuvieron su empuje hasta la Constitución de 1945, no tuvieron ni los recursos, ni la organización, ni la radicalidad suficiente para controlar a las élites locales y regionales, diluyéndose sus intenciones en la mera gestualidad. Su expresión antioligárquica tuvo un carácter mas bien retórico, que pronto dio paso a una nueva ofensiva de las élites regionales.

A partir de 1948, con la bonanza bananera, las regiones procesaron la recuperación económica de muy diversa manera, complejizándose sus diferencias. El Ecuador de este período, muestra un enorme desbalance entre sus regiones y localidades, de manera que, va configurándose un nuevo centro en el eje Quito-Guayaquil, y una periferie, a su vez dividida, entre localidades con algún dinamismo y otras muy marginalizadas. Estas características de la relación centro-periferia, son distintas a las que funcionaban en el siglo XIX, que tenían como único centro a Quito

En efecto, en este período, los grupos monopólicos financieros y comerciales de Guayaquil establecieron un “dominio férreo sobre los pequeños y medianos industriales y comerciantes regionales” como lo destaca Liza North (1991:126-129). En Cuenca, los nobles locales, “una élite que ha sido caracterizada como una casta con poder monopólico en el campo económico, social y político” (Maiguashca y North, 1991:115) se reconstituyeron en medio de la crisis, controlando a los distintos sectores económicos locales y a sus instituciones. En Loja, el poder gamonal controlado por una firme alianza de terratenientes e iglesia se consolidó, controlando a más mano de obra, aprovechando la baja de la demanda de la costa, lo cual les permitió articular a una fuerte cantidad de “arrimados”, (campesinos mestizos vinculados a las haciendas que no recibían salario monetario, sino únicamente una parcela de tierra en la zona de secano, a cambio de la cual se “obligaban” a trabajar gratuitamente para la hacienda por cinco días a la semana).

En la sierra en general, la mayor disposición de mano de obra, les permitió a los hacendados utilizar estrategias tradicionales de producción, mantener el estancamiento tecnológico, el ejercicio de mayores abusos y la utilización de sus excedentes fuera de las actividades agrícolas, realizando incluso inversiones en otros sitios. A nivel político instrumentaron el re-

gionalismo como forma de controlar el crecimiento de sectores contestatarios, como los grupos socialistas, y como discurso, para desarrollar iniciativas locales de control del capital financiero, tanto para arrebatárles el poder a los pequeños chulqueros locales, como para disputarse el poder con otros espacios regionales. (Fauroux, 1983:241-44).

Este procesamiento regional de la recuperación económica producido con el boom bananero, en el balance general, ahondó profundamente las diferencias regionales y locales. Se consolidó un eje central, integrado por un bipolarismo Quito-Guayaquil que accedía al grueso de las rentas estatales, que se beneficiaba de las políticas, de la infraestructura y al control del poder. Cuenca pasó a convertirse en una región de segunda categoría, que en ciertos momentos lograba negociar su participación; un tercer grupo de ciudades y espacios locales como Loja, Ibarra, Riobamba, Portoviejo con escaso dinamismo y un cuarto grupo de cantones y gobiernos seccionales muy debilitados.

IV. Región y localidades en el periodo de industrialización por sustitución de importaciones

En 1925 con la revolución juliana y en medio del inicio de la industrialización por sustitución de importaciones que ocurrió en varios países latinoamericanos¹⁷, se dictó una ley de protección de la industria nacional en noviembre de ese año. Ella buscaba proteger la débil industria de alimentos, bebidas y textiles de la competencia extranjera. Sin embargo, ella no prosperó: no había un sector industrial importante en el país, la clase dirigente (la burguesía importadora, exportadora, financiera y la clase terrateniente) de entonces estaba más preocupada por resolver la crisis buscando nuevos productos agrícolas de exportación; el mercado interno era muy reducido y persistían las ideas de que el Estado debía intervenir poco en la economía. Es decir, aunque había márgenes, como en otros países de América Latina, para una recuperación por la vía de industrialización substitutiva, la recuperación en el caso ecuatoriano se produjo por la vía de la diversificación agrícola, primero, y luego por la agroexportación del banano. En el ciclo del auge bananero creció y se diversificó de alguna manera la industria, pero no tuvo carácter autónomo, estuvo fuertemente vinculada a la burguesía tradicional. Debíó esperarse a la crisis del modelo agroexportador bananero, para que comience en los sesenta el proceso

de industrialización por sustitución de importaciones en el Ecuador, lo cual ubicó al país, en lo que se conoció como “los países de industrialización tardía” en América Latina.

El nuevo modelo de industrialización por sustitución de importaciones, fue sostenido nuevamente por los militares, en alianza con industriales y bajo una retórica nacionalista. En la primer fase, entre 1960 y 1972, el proceso tuvo poca fuerza por la debilidad del Estado central. Con el inicio de la exportación petrolera y los altos precios que logró el crudo, el Estado le imprimió un fuerte ritmo al desarrollo de su modelo hasta 1980, década en la que entró en crisis.

A. La industrialización por sustitución de importaciones: 1960-1980

El boom bananero producido entre 1948 a 1964, tuvo dos efectos clave que prepararon el proceso de industrialización substitutiva: (i) se amplió el mercado interno, es decir, crecieron los estratos medios de la población, se produjo una mayor urbanización y crecieron varias ciudades; y (ii) se fortaleció el Estado, cuestión que permitió que asuma la planificación y las políticas de desarrollo industrial. Esta tendencia se consolidó con un crecimiento significativo de la inversión externa y la integración subregional andina que favorecieron la sustitución de importaciones. La implementación del nuevo modelo implicó una modernización del sector agrario a través de la Reforma Agraria, la modernización del sector industrial por la vía de la sustitución de importaciones, una reforma fiscal para centralizar el cobro de los impuestos, y una reforma administrativa, para mejorar al sector público y consolidar el sistema de planificación nacional.

El nuevo proceso comenzará con la creación del Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador, CEDES, se trataba de una ofensiva estatal para crear una fuerza de trabajo calificada. A la par se inicia en 1963, un nuevo plan de Alfabetización. También se impulsa la modernización del campo, a través de la Reforma agraria dictada en 1964, la nueva Ley de Fomento Industrial en ese mismo año; y el decreto 1001 de 1970. En el campo, comienza a trabajar en esa misma dirección modernizadora la OIT a través del programa de la Misión Andina dirigida especialmente a los indígenas y los programas de Alianza para el Progreso, ALPRO.

La economía nacional experimentó un importante crecimiento: el PIB creció al 4.39% entre 1960 y 1969, el PIB industrial a un ritmo de 8.32% en el mismo período; la población económicamente activa pasó de 1'621.000 personas en 1961 a 2'131.000 en ese mismo lapso y mejoraron los rendimientos tributarios que pasaron de representar el 15% del PIB en 1960 al 18.5% en 1970. Se instalaron varias industrias de gran tamaño y complejidad, apareció una fracción burguesa industrial que impulsó el proceso y surgió toda una enorme presión para modernizar la agricultura. El Estado comenzó a jugar un rol protagónico en la economía: creó la Corporación Financiera Nacional en 1964 para transferir recursos a los industriales, y controla los sectores estratégicos de la economía: el sector energético a través de CEPE, el eléctrico a través de IETEL, el transporte aéreo y marítimo a través de TAME y FLOPEC.

La modernización agraria se realizó en una coyuntura en la que se produjo un encuentro entre condiciones nacionales e internacionales para el cambio. A nivel internacional había una enorme presión norteamericana para producir cambios que conjuraran las posibilidades de una revolución campesina al estilo chino o cubano; a nivel interno, el consenso fue impuesto por una dictadura militar, que contó con el apoyo de la burguesía industrial, de un sector de terratenientes que actuaron por dentro para darle dirección a una modernización bajo su iniciativa, el apoyo de la iglesia y de las universidades y de la presión campesina, que aunque no logró constituirse en un actor decisivo, participó en la coyuntura activamente. En el nivel ideológico también hubo un encuentro entre el “espíritu de progreso” o la “iniciativa terrateniente” de varios hacendados motivados por el mercado y la movilización social protagonizada por los campesinos¹⁸.

El proceso de modernización agraria cobró mayor impulso con el nuevo boom petrolero de la década de los setenta, que le dio una capacidad inusitada al Estado para intervenir en la economía, superando largamente todos los ingresos históricos que hasta aquí había registrado el país. La aplicación de la reforma agraria, era en verdad la principal reforma que se había intentado para modernizar el agro, para cambiar la estructura de tenencia de la tierra y las relaciones sociales manejadas por las poderosas élites regionales y locales, especialmente de aquellas reacias a la modernización (Maignushca, 1992: 200-220)¹⁹. A pesar de haber sido un proceso que contó con un amplio respaldo norteamericano, de la opinión pública

local, de los gremios y universidades, del movimiento campesino y de los industriales, fue realmente tímida. Apenas se intervino 900.000 has, lo que verdaderamente se hizo fue colonización y se activó el mercado de tierras. Los grandes grupos hacendarios regionales lograron retener las mejores tierras, vender sus tierras de mala calidad y resolver sus conflictos con el campesinado.

La exportación petrolera se inició en 1972, inaugurando una nueva fase en el país. Era la primera vez que se trataba de un boom minero, no agrícola, manejado básicamente por el Estado. La producción del crudo se incrementó 54 veces entre 1970 y 1973, al pasar de 1.4 a 76.2 millones de barriles por año. El precio del petróleo se multiplicó por 14 veces, de 2.50 dólares el barril en 1972 llegó a 35 dólares en 1980. Entre 1970 y 79 el PIB creció al 9%, se profundizó el modelo de industrialización substitutiva, crecieron las capas medias, se consolidó un sector financiero e industrial, creció el sector servicios, en medio de una urbanización constante que alteró definitivamente las características rurales que tenía el Ecuador hasta la década del 60.

El modelo puso en ejecución una política económica que buscaba, de manera desordenada, tres objetivos centrales: impulsar un proceso de industrialización por la vía de substitución de importaciones, favoreciendo el desarrollo de un sector industrial moderno altamente protegido, que produjera los artículos de consumo doméstico que antes importaba; una ampliación del mercado interno, creando sujetos demandantes de esos productos por la vía de la modernización de la sociedad; y el crecimiento y modernización del Estado que jugaría un rol central en el reordenamiento de la sociedad, complementándose con una legislación social y laboral que buscara paliar los desequilibrios sociales que ocasionara el modelo. El impulso petrolero fue acompañado por un agresivo endeudamiento externo con grandes dosis de corrupción, propiciado en gran parte por el capital internacional, por la entrada de nuevos acreedores al sistema, especialmente del Japón, Europa y los excedentes acumulados por los altos precios del petróleo. El proceso tuvo fuerza hasta 1982 en que se inició la declinación del precio del petróleo y comenzaron los procesos de ajuste estructural, que buscó imponer un nuevo modelo de desarrollo neoliberal, en medio del proceso de globalización de la economía.

El modelo de industrialización por substitución de importaciones tuvo importantes limitaciones: la industria sobreprotegida y aislada de las

fuerzas económicas internacionales, dependía clamorosa y contradictoriamente de insumos y tecnología importada y contaba además con un mercado interno pequeño que pronto se saturó, de manera que, no pudo competir en un mercado progresivamente internacionalizado. El crecimiento internacional de los precios de estos productos importados, trasladó los costos a las producciones locales, cuestión que se tradujo en inflación y en baja competitividad; los términos de intercambio continuaron deteriorándose, si bien el volumen de exportaciones creció, tomando como índice 100 en 1980 a 163 en 1990, el valor unitario disminuyó de 100 a 66.5, mientras las importaciones aumentaron de 100 en 1980 a un índice de 372.6 en 1990, pero el volumen importado descendió a 20.6, lo que significa, en síntesis, que los productos ecuatorianos se abarataron seis veces respecto a los extranjeros, con lo que importamos inflación y cedimos capital (Landázuri, 1991:55-67).

Por su parte, el mercado interno no se amplió significativamente porque el proceso de Reforma Agraria dejó con escasos recursos y sin viabilidad económica a miles de campesinos utilizados estacionalmente como fuerza de trabajo barata en las ciudades. Por si esto fuera poco, los incentivos y subsidios se dirigieron a las políticas macroeconómicas y sectoriales asociadas con la industrialización para substituir importaciones, premiando a la industria y a los habitantes de los centros urbanos, discriminando a la agricultura y especialmente al sector campesino e indígena de la zona rural; el apoyo complementario en insumos, servicios y crédito, y el estímulo de los precios que debía garantizar el Estado fueron muy modestos y diferenciales. Se profundizaron mas bien las desigualdades en el acceso a la oferta estatal, y no mejoraron los sistemas de producción considerados ineficientes.

A semejante escenario debe agregarse la corrupción y el mal manejo administrativo que el Estado y los sectores privados hicieron de los desacostumbrados ingresos, junto a las exacciones del capital financiero internacional, que en su conjunto no permitieron sentar las bases del crecimiento económico del país. La deuda externa creció de 4,601.3 millones de dólares en 1980 a 11,855.6 millones en 1990, vale decir, si cada ecuatoriano debía 597.53 dólares, cada uno de nosotros debía en 1990 nada mas que 1,228.70 dólares (Acosta, 1991).

La caída de los precios del petróleo que de 35 dólares por barril en 1980 descendieron a menos de 10 en 1986, para situarse en promedios de

13-15 dólares en los últimos años y la reducción de los créditos externos, que comenzaron a sentirse con fuerza a partir de 1982, disminuyeron las rentas fiscales, cuestión que impidió financiar los gastos públicos y privados de un Estado sobredimensionado que había gastado el 79% de los ingresos del petróleo en salarios del sector público (CEA, 1988), pero sobre todo, resultó imposible mantener el subsidio a la industria y a los habitantes de las ciudades. Es decir, la crisis tocaba aspectos medulares del modelo, dando lugar a un conjunto de medidas inmediatistas, que no hicieron sino agudizar la crisis, a tal punto que los indicadores sociales y económicos del 90, nos regresaron a situaciones anteriores a los ochenta, cuestión que en la amplia retórica latinoamericana fue bautizada como “la década perdida”²⁰.

B. Regiones y localidades en la época del Estado centralista

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones iniciado en 1960, fue sostenido por una alianza de militares, industriales y terratenientes modernos, que tuvo como base de su acción política al Estado Central, cuestión que fue más visible en la segunda fase entre 1972 y 1980 impulsada por los ingresos petroleros. El control del Estado Central para implementar el modelo de industrialización substitutiva era absolutamente crucial, para imponerles el modelo a las fracciones tradicionales de terratenientes, importadores e incluso exportadores tradicionales, re-nuentes al cambio. Por su inspiración cepalina, el modelo fue acompañado por una fuerte retórica nacionalista, modernizante e integradora del espacio nacional que pretendía ganar el apoyo de los sectores populares, de campesinos y capas medias para derrotar a esas fracciones tradicionales de carácter regional y local.

En todo el proceso, se pusieron en debate tres temas centrales que cambiaron la relación entre centro y periferie: (i) el nuevo carácter del Estado, que comienza a intervenir directamente en la economía, afectando intereses regionales y de las fracciones tradicionales del capital; (ii) el control de los Gobiernos Seccionales (Municipios y Consejos Provinciales), al supeditarlos al presupuesto entregado por el Estado, controlar sus fuentes financieras y al centralizar una serie de atribuciones y funciones que anteriormente estaban a su cargo; y (iii) la modernización de la sociedad y del Estado, que promueve el apareamiento de nuevos actores y dinámicas so-

ciales que redefinen a las élites locales, creando nuevas expresiones que se configuran nacionalmente.

El nuevo carácter del Estado como activador, redistribuidor e interventor en la economía se expresa claramente en el control directo que ejerce sobre los sectores estratégicos, en el fortalecimiento de sus aparatos de planificación, en la participación en las empresas estatales industriales y agroindustriales que para 1979 llegan a 65, en el crecimiento del número de trabajadores del sector estatal que para 1980 llegan a 140.000, en la puesta en vigencia de la Ley de Seguridad Nacional y la Ley de Partidos Políticos, en el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas que incluso controlan varias empresas y en la institucionalización del papel central del Estado reconocido en la Constitución de 1978. Ello le permite negociar y en algunos casos, imponer los cambios a las poderosas élites terratenientes regionales y estimular a las fracciones comerciales, industriales y financieras. Adicionalmente se consolida la integración nacional del Ecuador: el sistema vial, transportes, telégrafos, teléfonos, correos, radios, prensa y televisión cubren la mayor parte del territorio nacional, en tanto, el aparato estatal, a través de sus organismos públicos, la policía y las fuerzas armadas hacen presencia en el conjunto nacional.

El Estado centralista asume la mayor parte de funciones y atribuciones que les correspondía a los Municipios y Consejos Provinciales. Los Municipios perdieron visión sobre el desarrollo local, debieron concentrarse en las zonas urbanas mientras el campo quedaba bajo la acción de los Consejos Provinciales, ahondándose la brecha entre el campo y la ciudad. Para establecer mejor las características de estas diferencias entre campo y ciudad, tomemos un ejemplo: el cantón Macará: entre 1992-1996, la inversión municipal se ocupa, casi de manera exclusiva, de la infraestructura de servicios en la ciudad: vías, saneamiento, embellecimiento urbano, servicios comunales y electrificación. Varias de estas obras se las realizan en convenio con organismos nacionales como el FISE, FONDEVIAL, EERSA y con el organismo regional PREDESUR.

La inversión en la zona urbana es abrumadoramente superior a la de la zona rural en una relación de más de 3 a 1 (76% a 23%)²¹. Esta preferencia por el sector urbano, es general en los municipios ecuatorianos. En estas condiciones, se produce un distanciamiento cada vez más agudo entre ciudad y campo, profundizando la migración del campo y el crecimiento insostenible de las ciudades. Adicionalmente, cada municipio debe

negociar con el Gobierno de turno sus rentas, de las que depende en más del 90%: paternalismo y clientelismo se juntan en estas relaciones. A ello debe sumarse la creación del Banco de Desarrollo del Ecuador, BEDE, para financiar proyectos municipales, que consolida el control desde el Estado a los municipios. Acosados por las demandas locales, los municipios pugnan en ese período por ceder todas sus atribuciones mientras las rentas petroleras sostienen el proceso.

De otra parte, se consolidan organismos de la sociedad civil de carácter nacional: como los gremios empresariales y profesionales, las centrales de trabajadores CEOLS, CEDOC y CTE, los organismos campesinos como la FENOC, la FEI, los organismos estudiantiles, entre otros. El Estado interviene en la creación de numerosos cantones, hasta hipertrofiar su número y actúa poderosamente en la movilización de la población, sea para favorecer procesos de colonización en la región Amazónica²² y Esmeraldas, sea para incentivar su salida a la ciudad como fuerza de trabajo barata de la industria protegida. En 1988 se agudiza la baja del precio del petróleo, que se sitúa en 14 dólares, que debilitará al Estado central, mientras en ese año, la deuda ha alcanzado un monto de 11 mil millones de dólares. En 1990 se produce el levantamiento indígena que cuestiona al Estado unitario y plantea desde otra óptica la necesidad de una reforma del Estado

C. Crisis del Modelo de Industrialización Substitutiva

Los ingresos petroleros ayudaron a mantener el espejismo de un país que se resistía a la crisis que sacudía a todos los países latinoamericanos. Las élites mantuvieron un doble discurso: de una parte bregaban por el neoliberalismo, de otra, vivían a costa del Estado. La acción de las élites se neutralizó por los intereses en pugna: se desataron inmensos apetitos en torno a las privatizaciones de las empresas estatales. También ha sido notable la resistencia de los sindicatos públicos, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, que en distintos momentos se opusieron a estos procesos. En el balance, los ajustes fueron siempre insuficientes, carentes de imaginación, repetitivos, condicionados por los organismos internacionales y absolutamente inequitativos.

En ese escenario, la crisis se desbordó en un tiempo récord: entre 1995 al 2000, el Ecuador se convirtió en el país de más acelerada caída en

el continente y el de mayor inestabilidad política. Las estadísticas del país resultaron aterradoras. En esos cinco años, cinco presidentes se sucedieron en el poder, mientras los pobres se duplicaron: de 3.9 millones llegaron a 8.4 millones. Sus ingresos bajaron en un 25%; más de 800 mil personas salieron del país en busca de oportunidades y continúan migrando; entre 1998 y 1999 quedaron sin empleo en las ciudades 340.000 personas; cada día hay 1.500 nuevos niños pobres; el gasto social per cápita cayó en 22% en educación y 26% en salud;²³ el país registra un 17% de desempleo abierto y 52% de subempleo; la inflación acumulada en el período bordeó el 700% y a pesar de la dolarización continúa; la mitad del presupuesto global del Estado es destinado al servicio de la deuda, entre los indicadores más descollantes. La perversidad del proceso se manifiesta en que, mientras la pobreza de la mayoría de ecuatorianos se acentuó, se produjo una mayor concentración de la riqueza y la desigual distribución del empleo: en 1998 el 10% más rico de la población concentró el 42.5% del ingreso, mientras que el 10% más pobre apenas obtuvo el 0.6%.

La pobreza en el área rural es aún más alarmante. El modelo de desarrollo subestimó el papel de la agricultura y discriminó al sector agrícola, de manera que al iniciar el siglo XXI, el 90% de los campesinos son pobres: la exclusión y la inviabilidad en este sector se cuenta por miles. En estas condiciones, las estrategias de reproducción social campesina se han complejizado: los ingresos no agrícolas, han comenzado a tener un papel gravitante y central en la economía, cuestión que ha producido un proceso masivo de abandono del campo. La población rural bajó del 41.8% al 39% entre 1990 y el 2001 (INEC, 1990,2001). Los pequeños espacios de viabilidad campesina en “mares de inviabilidad” son aquellos que han logrado procesos de diversificación productiva con la construcción de infraestructura de riego; los que se han dotado de cierta seguridad productiva con la construcción de invernaderos; los que han explorado en productos no tradicionales; los que han emprendido procesos agroindustriales y los que producen para los mercados selectivos externos. Sin embargo, ellos son muy pocos.

El gobierno optó por la dolarización, como medida extrema para controlar la devaluación que se desbordaba y buscar un equilibrio macroeconómico. Se eliminaron la mayor parte de subsidios, se redujo modestamente el aparato estatal y se flexibilizó el sistema laboral siguiendo las recomendaciones del modelo neoliberal. Tras la crisis bancaria del 1999, se

han hecho grandes esfuerzos por reflotar al sistema financiero y se intentó avanzar en los temas de privatización, sin resultados tangibles. Un inesperado aumento de los precios del petróleo y el ingreso de algunos préstamos represados han logrado el milagro de sostener en la pendiente a un país que se precipitaba al vacío. Sin embargo el futuro es más incierto que nunca. Aunque se produjo un crecimiento del PIB en los dos primeros años, la balanza comercial es desfavorable, el costo de la vida se ha incrementado brutalmente y se ha perdido la escasa competitividad de la producción nacional que está en quiebra. Se discute la necesidad de salir ordenadamente de la dolarización para buscar una reinserción más competitiva.

D. El resurgimiento de lo local

“Los Municipios ecuatorianos: historia de una derrota”, titulaba V.H. Torres a su artículo escrito en 1989 para destacar la pérdida del papel de los municipios como poderes locales frente a la investida centralista del Estado de la época petrolera. Pocos años más tarde, podíamos decir que “no estaban muertos, solo estaban de parranda”: la crisis del Estado los resucitó.

El modelo de desarrollo basado en el Estado centralista que tuvimos en las tres décadas finales del milenio anterior, se agotó: el Estado perdió su capacidad económica; no podía asumir las diversas y complejas demandas de la sociedad ecuatoriana, a punto de estar incapacitado de manejar los problemas que afectan a las localidades. En el país se constató una generalizada desilusión por la planificación central: a nivel de la sociedad, en general, se criticó el costo de mantener oficinas, técnicos y administrativos en un Estado en crisis; se evidenció que los niveles de apropiación de las políticas y proyectos por la población eran bajos, subsistían mientras se ejecutaban los proyectos, es decir, los resultados no eran sostenibles en el tiempo; se puso en duda la calidad técnica de estas ofertas y también de su agilidad; y se destacó que muchas de las propuestas tecnológicas, económicas y culturales no empataban con la población con la que se trabajaba.

Ello se agravó con el manejo corrupto facilitado por un excesivo centralismo que no tenía transparencia alguna, y la dilapidación de los escasos recursos que llegaron a acuñar la frase ¿dónde está la plata? Por su parte, a nivel de los Gobiernos Seccionales comenzó a revertirse la tenden-

cia centralista que ellos mismos secundaron en el pasado: cansados de negociar y mendigar políticamente los recursos con los gobiernos de turno, el movimiento por la descentralización comenzó en varios municipios alternativos, apoyados por la Cooperación Internacional y ONGs nacionales.

Concomitantemente, la globalización mostró la caducidad de los conceptos decimonónicos de soberanía interna, territorio y cultura nacional que inspiraron a los Estados nacionales. Las grandes decisiones son ahora transnacionalizadas, el territorio nacional es atravesado sin tregua ni permiso por capitales, informaciones y tecnologías. En medio de estos procesos, resurgió lo local y lo regional para proponer procesos de descentralización y autonomía, como una forma de enfrentar la globalización y la crisis de los Estados. En medio de estos procesos, creció paulatinamente la demanda por desarrollar una democracia participativa, cuyo ámbito ideal de ejercicio es la localidad, espacio en el cual, los residentes están más próximos y pueden participar y controlar mejor a sus gobiernos seccionales, lo cual ha dado origen a demandas de autonomía y descentralización que se impulsan desde diversas concepciones en el país, tanto desde las oligarquías y poderes locales o regionales, así como, desde las organizaciones sociales.

Lo nuevo y específico de este proceso, que se vive de manera más o menos generalizada en América Latina, es de una parte, la emergencia de actores excluidos, los indios, que a través de una poderosa revitalización étnica que tiene un fuerte carácter territorial, no solo cuestionaron al Estado unitario y centralista, sino que plantearon su renovación desde los poderes seccionales, lo cual plantea, un cambio en la base misma de los sistemas de dominación local. De otra parte, la otra particularidad del proceso ecuatoriano, es la presencia renovada de diversos actores locales, que se expresan de manera muy diversa: en ocasiones como organizaciones sociales y étnicas de primero, segundo y tercer grado que buscan participar en las decisiones públicas; en otros casos se expresan como iniciativas de los gobiernos locales, Juntas Parroquiales, Municipios y Consejos Provinciales, muchos de ellos fuertemente atomizados y casi inviables; también se han expresado como cuencas o microcuencas hidrográficas o lacustres, algunas de ellas incluso binacionales; y en otros casos se han expresado como corredores transversales que intentan formar regiones. Esta nueva complejización de la relación entre centro y periferia, se abre con fuerza al iniciar el siglo XXI.

Notas

- 1 Para un análisis más exhaustivo de la fase cacaotera, ver, Chiriboga, Manual, Jornaleros y gran propietarios en 135 años de exportación cacaotera 1790-1925, CIESE, 1980
- 2 En 1881 se funda el Ingenio azucarero Valdez y en 1887 se inaugura el Ingenio azucarero San Carlos en Milagro. Para 1890 se inicia la exportación de caña de azúcar. En 1892, se funda en Guayaquil la fábrica de Cigarrillos El Progreso
- 3 Guía Comercial agrícola e industrial de la República del Ecuador, 1909, Talleres de Artes Gráficas.
- 4 La política industrial fue mas bien retórica. Se quedó en la expedición de la Primera Ley de Protección Industrial en 1906.
- 5 Un resultado no programado que produjo la estatización de los bienes de las Comunidades Religiosas que pasaron a la Beneficencia Pública, fue la deslegitimación del pacto entre huasipungueros y arrendatarios de las haciendas, que hacia la década del 30, se expresó como una crisis de la autoridad paternal de los hacendados sobre los trabajadores, inaugurando una larga fase de lucha por la recuperación de la tierra.
- 6 González Suárez, Federico, Historia General de la República del Ecuador, Tomo 2, CCE, 1970: 22.
- 7 González Suárez, Federico, Quito instrucción pastoral sobre la evangelización de los indios, en “Federico González Suárez y la polémica sobre el Estado laico”, op. cit.: 398.
- 8 Moncayo, Alberto, El concierto de indios, 1912, mimeo, Quito.
- 9 Los liberales tuvieron una política ambigua frente a los Municipios. De una parte, buscaron intervenirlos, pero de otra emitieron una ley que fortalecía su autonomía: La Constitución de 1906, en su artículo 114, reconoció formalmente que “las Municipalidades, en el ejercicio de sus funciones privativas, serán absolutamente independientes de los otros poderes”(Trabucco:1975:344).
- 10 El 53,1 del área total dedicadas a la producción bananera (174.361 has clasificadas y 15.000 no clasificadas), eran propiedades menores de 100 has; el 34.1% de la tierra estuvo en propiedades medianas de 100 a 500 has; y el 12.8% en propiedades de más de 500 has.
- 11 Las grandes compañías prefirieron el control de la comercialización. Sin embargo, Compañías como La Astral de la Fruit Trading Corporation la combinaron con la posesión directa de la tierra para la producción.
- 12 Por ejemplo, los aparceros y arrimados de Pesillo, en 1943, piden se les adjudiquen 200 has. de tierra, de la que la hacienda reclama propiedad, para constituirse en comunidad. Argumentan que “lo único que cuentan para hacer frente a las necesidades de la vida, es el irrisorio salario de veinte centavos diarios que perciben como trabajadores de la hacienda Pesillo”. Archivo de comunas del MAG. Carpeta Cayambe-Pucará, 22 Noviembre, 1943
- 13 Los comuneros de Paccha, en Cangahua repudian la inaceptable condición que les impone la hacienda “La Compañía” que por permitirles pastorear las ovejas en páramos de la hacienda pretende que trabajen todos los días por yanapa y entreguen todo el abono orgánico a la hacienda, que lo precisaba para mantener su sistema Agrícola (Archivo Comunas MAG. Carpeta Cayambe-Paccha, 1 Diciembre 1947)

- 14 Mark Thurner “Política campesina y hacienda andina, siglos XIX-XX”, FLACSO, 1989, analiza las obligaciones de reciprocidad y redistribución que obligan al peón y al patrón, que dificultan los cambios laborales que el patrón quería implantar.
- 15 La comunalización del mundo indígena desplazó el problema étnico a los cantones, y la resistencia tomó la forma de un enfrentamiento inorgánico de la sociedad contra el Estado.
- 16 De las 403 parroquias existentes en 1950, en 88 de ellas los indios eran más del 50%, y en otras 59 constituían entre el 25 y 49%
- 17 La idea era producir artículos manufacturados que se importaban de Europa y Estados Unidos. En países como Argentina, Brasil, Chile y México, los Estados pusieron en marcha importantes procesos de industrialización, crearon barreras arancelarias que elevaron los precios de los bienes importados, ampliaron la demanda a través de contratos con el Estado e incluso crearon industrias estatales. Este proceso dio resultados iniciales positivos para el desarrollo de sus economías. Sin embargo, en los años sesenta, el modelo mostraba importantes limitaciones: (i) era porque continuaba dependiendo de bienes de producción importados, especialmente maquinaria; (ii) la demanda interna de productos industrializados era muy pequeña por las grandes inequidades en el ingreso de las grandes masas de trabajadores; (iii) la tecnología utilizada era muy intensiva, propia de los países desarrollados, cuestión que no creaba puestos de trabajo, sino más bien los desplazaba; y (iv) el descontento, sobre todo de la clase obrera que había crecido significativamente, fue frenado de manera autoritaria y brutal por una serie de dictaduras militares
- 18 En los años 80 se produjo en el país un interesante debate intelectual sobre la interpretación de la Reforma Agraria: para un sector (Barsky, Murmis, Arcos; Marchán y otros) se trataba de un proceso motivado por el desarrollo del capitalismo; mientras que para Guerrero se trataba de una respuesta a las luchas campesinas. La idea de “coyuntura” supera estas dos versiones que polarizaron las respuestas unilateralmente
- 19 En este acápite, vamos a seguir y desarrollar las tesis propuestas por Juan Maiguashca en su influyente trabajo “La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972), en Nueva Historia, Volumen 12.
- 20 Para una versión más exhaustiva de este proceso, ver, Ramón, Galo, et.all “Actores de una Década Ganada: tribus, comunidades y campesinos en la modernidad”, COMU-NIDEC, 1992, Quito
- 21 Actas del Cabildo de Macará, 1992-1996
- 22 En 1977 se dictó la Ley de Colonización de la región Amazónica y se conformó el INCRAE para regular esta actividad.
- 23 UNICEF, El gasto social en la proforma presupuestaria para el 2001, Quito, 2000.

Bibliografía

Archivos

Actas del Cabildo de Macará, 1992-1996

Archivo Comunas MAG: Carpeta Cayambe-Paccha, 1 Diciembre

Archivo de comunas del MAG: Carpeta Cayambe-Pucará, 22 Noviembre

Barsky, Osvaldo

1984 La Reforma Agraria Ecuatoriana, CEN-FLACSO, Quito, Ecuador

Chiriboga, Manuel

1980 Manual, Jornaleros y gran propietarios en 135 años de exportación cacaotera 1790-1925, CIESE/Consejo Provincial de Pichincha, Quito, Ecuador

Chiriboga, Manuel

1988 Auge y crisis de una economía agroexportadora: el período cacaotero, en Ayala, Enrique, Nueva Historia, Vol9, CEN, Quito, Ecuador

Deler, Jean Paul

1987 Ecuador. Del Espacio al Estado Nacional. Trad. F. Yépez Arboleda, BCE, Quito, Ecuador

Fauroux, Emmanuel

1983 Poder regional e instituciones regionales en la provincia de Loja desde principios del siglo XX: ejes de una investigación, en Cultura 15, BCE, Quito, Ecuador

González Suárez, Federico

“Federico González Suárez y la polémica sobre el Estado laico”, Quito instrucción pastoral sobre la evangelización de los indios,

González Suárez, Federico

1970 Historia General de la República del Ecuador, Tomo 2, CCE, Quito, Ecuador

Guerrero, Rafael

1978 “Los Ingenios en el Desarrollo del Capitalismo Ecuatoriano, 1900-1954”, Cuadernos de Discusión, CIESE, Quito, Ecuador

Guerrero, Andrés

1980 Los Oligarcas del cacao, El Conejo, Quito, Ecuador

INEC

1990, 2001 Censos de Población del Ecuador, Quito, Ecuador

Knapp, Gregory

1987 Geografía Quichua de la Sierra del Ecuador, ABYA YALA, Quito, Ecuador.

Larrea, Carlos

1987 El banano en el Ecuador, CEN, Quito, Ecuador

Maiguashca, Juan y Liza North

1991 Orígenes y significado del Velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972, en Rafael Quintero, ed. La Cuestión Regional y el Poder, Quito, CEN, FLACSO, York University, Quito, Ecuador.

Maiguashca, Juan

1996 “La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)” en Nueva Historia, Volumen en Ayala, Enrique, Nueva Historia, Vol,12, CEN, Quito, Ecuador.

Miño, Wilson

1996 La economía ecuatoriana de la gran recesión a la crisis bananera, en Ayala, Enrique, Nueva Historia, Vol,10, CEN, Quito, Ecuador

Moncayo, Alberto

1912 El concertaje de indios, mimeo, Quito, Ecuador.

Pineo, Ronn

1994 Guayaquil y su región en el segundo boom cacaotero (1870-1925), en Maiguashca, Juan, Historia y Región en el Ecuador, 1830-1930, FLACSO, CEN, Quito, Ecuador

Ramón, Galo

1993 El Regreso de los Runas, COMUNIDEC, Quito, Ecuador

Ramón, Galo

2002 Macará: mi tierra linda, Municipio de Macará, COMUNIDEC, Loja, Ecuador

Ramón, Galo (Coordinador)

1992 “Actores de una Década Ganada: tribus, comunidades y campesinos en la modernidad”, COMUNIDEC, Quito, Ecuador

Ramón, Galo

1989 “Los indios y la constitución del Estado nacional”, Ponencia al IX Simposio Internacional de Historia Económica: las comunidades campesinas en los Andes del Siglo XIX, FLACSO, Quito, Ecuador

Skidmore, Thomas y Peter Smith

1984 Historia contemporánea de América Latina. América Latina en el siglo XX, CRITICA, Grijalvo Mondadori, Barcelona, España

Talleres de Artes Gráficas

1909 Guía Comercial agrícola e industrial de la República del Ecuador, Guayaquil Ecuador

Trabucco, Federico

- 1975 Constituciones de la República del Ecuador, Editorial Universitaria, Quito, Ecuador

Thurner, Mark

- 1989 “Política campesina y hacienda andina, siglos XIX-XX”, Ponencia al IX Simposio Internacional de Historia Económica: las comunidades campesinas en los Andes del Siglo XIX, FLACSO, Quito, Ecuador

Trujillo, Jorge

- 1986 Hacienda Serrana 1900-1930, IEE, ABYA YALA, Quito, Ecuador

UNICEF

- 2000 El gasto social en la proforma presupuestaria para el 2001, UNICEF, Quito, Ecuador

Torres, Víctor Hugo

- 1989 “Los Municipios ecuatorianos: historia de una derrota”, en Eduardo Kigman (Coordinador): Las ciudades en la Historia, UCE, CONUEP, CIUDAD, Quito, Ecuador.

ACTORES DEL DESARROLLO LOCAL Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES EN EL ECUADOR

Víctor Hugo Torres Dávila

I. Introducción

El presente documento contiene una sistematización general de las principales experiencias vividas por las organizaciones de base, los pequeños municipios rurales y numerosas organizaciones no gubernamentales, en torno al manejo público de los recursos naturales en jurisdicciones político-administrativas de nivel subnacional como son las provincias, cantones y parroquias.

Cabe advertir que no es un inventario de los proyectos y/o programas de manejo de los recursos naturales existentes en el país, sino una visión panorámica de algunas experiencias de manejo de recursos naturales ligadas directa e indirectamente a los gobiernos seccionales, que son parte de lo que se reconoce como las experiencias de desarrollo local en el Ecuador.

El texto contiene una síntesis descriptiva e informativa antes que una propuesta teórico-conceptual, de las diversas iniciativas de manejo de recursos naturales emprendidas por diferentes actores sociales, que tienen como aliado clave algún gobierno seccional y alcance en una porción menor del territorio nacional; específicamente se refiere a las prácticas de manejo de los recursos naturales que están en conexión principalmente con municipios. Estas prácticas son abundantes, no es la intención del documento presentar un catálogo de ellas, sino mostrar las principales tendencias con algunos casos ilustrativos, especialmente de las experiencias consideradas innovadoras.

El documento tiene cinco secciones. En la primera sección se introduce al lector(a) en una breve aclaración de lo que se entiende por “mane-

jo de recursos naturales y desarrollo local”. La segunda sección expone las experiencias de este tipo de experiencias, teniendo como referencia los actores y sus contextos de acción. La tercera sección muestra la ubicación geográfica de los casos, tendiendo como referencia la división cantonal del país. En la cuarta sección se señalan los principales resultados; mientras la quinta sección concluye exponiendo los avances conceptuales y los principales desafíos.

La sistematización incluyó entrevistas a varios funcionarios de instituciones públicas y del Tercer Sector que están involucrados en el desarrollo local, a técnicos de campo responsables de proyectos; además se compiló información de otros estudios realizados por COMUNIDEC, especialmente del “Estudio de experiencias de Desarrollo Local Rural” preparado para VECO, al igual que datos obtenidos del acompañamiento que la institución ha realizado a varias de las experiencias innovadoras de desarrollo local.

Se espera que este documento cumpla con la finalidad de proveer información y elementos de referencia a las personas interesadas en esta temática, teniendo siempre presente que se trata de un texto de carácter introductorio que requiere de ampliaciones y mayor profundidad analítica, por lo que todas las sugerencias, comentarios o información que contribuyan a mejorar esta visión panorámica serán bien recibidas.

II. Desarrollo local y manejo de recursos naturales

Los gobiernos seccionales ecuatorianos vienen asumiendo, desde hace mucho tiempo, una forma de usar los recursos naturales que está ligada a su condición de proveedores de servicios urbanos como el agua potable, manejo de los desechos sólidos, mantenimiento de áreas verdes y bosques protectores, zonas recreativas; últimamente algunos incursionan en su manipulación como materias primas para actividades agropecuarias en las zonas rurales. Los gobiernos seccionales tienen una antigua relación con los recursos naturales que está consignada en sus respectivas leyes.

La legislación provincial faculta a los consejos provinciales a asumir funciones relativas al manejo de los recursos naturales, como parte de su rol de promotores del desarrollo local en sus respectivas jurisdicciones. La Ley del Consejo Provincial en el Capítulo IV, señala las Atribuciones y Funciones del Consejo como el organismo responsable de planificar el de-

sarrollo provincial en coordinación con las municipalidades; en el Numeral r), acentúa su deber de “ejercer el desarrollo prioritario, integral y sostenido de las actividades agrícolas, pecuaria, acuícola, pesquera y agroindustrial; y estimulará los proyectos de forestación y reforestación de la jurisdicción provincial”. En el numeral inmediato se confirma esta función, responsabilizándole de crear y mantener la infraestructura necesaria para el fomento de la producción agropecuaria.

La Ley de Régimen Provincial, en el Art. 3, ratifica las atribuciones de los Consejos Provinciales señalando que les corresponde “orientar las aspiraciones provinciales relacionadas con el desenvolvimiento económico, promoviendo la explotación y fomento de las fuentes de producción agrícola, pecuaria, industrial y minera, para lo cual acordará los planes correspondientes, encuadrándolos dentro del Plan General de Desarrollo”.

El hecho es que tanto los Consejos Provinciales como las Municipalidades, comparten atribuciones en el uso de los recursos naturales para fines del mejoramiento productivo y el bienestar de la población; lo hacen con enfoques que consideran a los recursos naturales como insumos y materias primas, cuya utilización, en el mejor de los casos, incluye la restitución de los bienes naturales bajo mecanismos como la “reposición forestal”, el cuidado de fuentes de agua y la disposición de los desechos sólidos. La explotación de los recursos naturales en las jurisdicciones subnacionales, forma parte del andamiaje jurídico-público que sustenta las políticas de acceso a los servicios colectivos.

De ahí que no se trata de plantear el uso de los recursos naturales como una nueva responsabilidad de los gobiernos seccionales, sino de innovar el enfoque y las prácticas convencionales que éstos realizan. Reconociendo que el manejo de la naturaleza es una de sus atribuciones primigenias, hay que pasar del enfoque prevaleciente de considerarla como “insumo para el acceso a servicios colectivos”, a un enfoque de manejo sustentable de los recursos naturales que incluya la prestación de servicios ambientales en el territorio, desde una perspectiva de la gestión pública de los bienes del patrimonio natural.

En esta perspectiva, el desarrollo local sustentable, como estrategia de acción, fomenta las capacidades endógenas de los actores socio-territoriales vinculados con la gestión de los recursos naturales. Impulsa iniciativas públicas que interrelacionan las intervenciones sectoriales, conectando las dinámicas urbanas con las rurales en el acceso a los servicios básicos,

que fortalecen el capital humano e innovan la tecnología productiva para compensar la explotación irracional de la naturaleza, equilibrando el uso de los recursos naturales con la conservación del medio ambiente.

En este tipo de experiencias convergen diferentes factores económicos, geográficos, de servicios, ambientales, organizativos, territoriales e institucionales, por lo que para fines de ubicar el ámbito del manejo sustentable de los recursos naturales en condiciones de desarrollo local, se han considerado los siguientes tres elementos.

- i) El alcance territorial. Hay desarrollo local cuando los procesos sociales y/o gubernamentales de manejo de recursos naturales, que se dan en las áreas subnacionales de provincia, cantón, parroquia y/o circunscripción territorial, tienen alcance dentro de una jurisdicción geográfica; porque lo territorial no es la sola delimitación administrativa, sino una deliberada intención para que las acciones, productos e impactos tengan alcance dentro de esas jurisdicciones espaciales.
- ii) El carácter público. Las iniciativas de manejo de recursos naturales protagonizadas por actores de la sociedad civil, que tienen relación directa o indirecta, al mismo tiempo estable, con algún nivel de gobierno seccional: prefectura, municipio y junta parroquial, se inscriben como procesos de desarrollo local. El vínculo persistente entre los agentes externos y el gobierno local le confiere el carácter público a las iniciativas de desarrollo local, con lo que las acciones de manejo de recursos naturales asumen la condición de obligatoriedad para todos los habitantes de la localidad.
- iii) La participación ciudadana. Las experiencias participativas de manejo de recursos naturales que conectan a diversos actores locales (ONG, organizaciones campesinas, gobiernos locales, agencias de ayuda al desarrollo), se implementan a través de alianzas estratégicas, plataformas, redes y consorcios. Dado su escala, las experiencias de desarrollo local requieren compartir recursos, tecnología y riesgos entre actores públicos, privados y del Tercer Sector.

En consecuencia, se entendería por experiencias de desarrollo local y manejo de recursos naturales, a los procesos protagonizados por organizaciones de usuarios, campesinos, pobladores y en general de la sociedad

civil dirigidos al mejoramiento de la calidad de vida en las jurisdicciones subnacionales, que logran influencia o control de gobiernos locales, promoviendo alianzas multi-actores para implementar políticas territoriales de bienestar basadas en el manejo de los recursos naturales.

El presente estudio describe algunas de estas experiencias considerando los actores y sus contextos, con énfasis en el nivel municipal que, siendo todavía iniciales, tienden a posicionarse en un espacio nuevo: la interfase entre lo público y lo privado, están en la frontera de lo público no estatal; pues son experiencias de manejo de recursos naturales efectuadas por entidades estatales locales, en alianzas con ONG para la prestación de servicios, o son intervenciones colectivas en las que concurren organizaciones societales en acuerdo con autoridades gubernamentales y con apoyo de agentes externos.

Se tratan de experiencias de convergencia multi-actorial que amplían el escenario de lo público más allá de lo estatal, en busca de revertir las inequidades compartiendo el manejo de los recursos naturales, la movilización financiera, el acceso a innovaciones tecnológicas, la creación de capital social y nuevas institucionalidades públicas para la acción colectiva.

III. Las principales experiencias de desarrollo local

En el Ecuador, al igual que en otros países de la región, los actores públicos, privados y del Tercer Sector vinculados al desarrollo local, se desempeñan en un contexto histórico de reforma estatal que promueve la descentralización de las funciones y competencias del gobierno central, la tercerización y privatización de los servicios públicos y la creciente participación de los usuarios de los recursos naturales en la toma de decisiones así como en su gestión local.

El marco de reforma estatal es el telón de fondo de cuatro grandes grupos de experiencias que son: la renovación de los gobiernos seccionales, las iniciativas de la sociedad civil, la influencia de la ayuda internacional y la descentralización estatal, las que ha continuación se reseñan.

A. Renovación de los gobiernos seccionales

Es la tendencia más visible por el carácter político y las implicaciones de gobernabilidad, pues son un conjunto de gobiernos provinciales, municipales y parroquiales que impulsan diversas acciones de desarrollo

local en su respectiva jurisdicción. Empezaron en las elecciones de 1992 con la innovación de seis pequeños municipios rurales, ampliándose a 12 municipios en las elecciones del año 1996 y desde el año 2000 incluyen ocho consejos provinciales, 52 municipios y numerosas juntas parroquiales; pudiendo afirmarse que actualmente en el 32% de las Prefecturas y en el 22.3% de los municipios ecuatorianos, hay algún tipo de iniciativa de desarrollo local relacionada con el manejo de los recursos naturales.

De estos casos, veintinueve municipios y cinco prefecturas están afiliados a la “Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos”, que reúne a los gobiernos seccionales indígenas y no indígenas que con alianzas políticas giran en torno al Movimiento de Unidad Plurinacional Pachacutik; los restantes veinte y tres municipios y dos prefecturas no están alineados con este grupo político, reconociéndose como democratizadores y de distinta orientación política, según se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1
Gobiernos seccionales innovadores

Gobierno	Lugar	Membresía
Provincial	Bolívar, Cotopaxi, Imbabura, Morona Santiago, Sucumbíos	Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos
Provincial Municipal	El Oro, Pichincha Esmeraldas, Lago Agrio, Shushufindi, Puyo, Tabacundo, Pimampiro, Sevilla de Oro, Guachapala, El Pan, Gualaceo, Chordeleg, Paute, Santa Isabel, El Ángel, Sangolquí, Portoviejo, Santa Elena, Cuenca, Macará, Calvas, Puyango, San Juan Bosco, San Lorenzo	Democráticos Democráticos
Municipal	Saquisilí, Guamote, Colta, Cotacachi, Otavalo, Suscal, Cayambe, Guaranda, Echeandía, Las Naves, Alausí, Saraguro, Pucará, Quijos, Cuyabeno, Orellana, Arajuno, Sigchos, Pallatanga, Taisha, Cumandá, Cascales, Nabón, Aguarico, Girón, Loreto, Huamboya, Salitre, Patate	Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos

Fuente: entrevistas a autoridades locales y a funcionarios de la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos

Elaboración: autor

En la administración del Estado ecuatoriano el segundo nivel territorial corresponde a los Consejos Provinciales, los que desde la perspectiva de la reingeniería institucional hacia un nuevo modelo de gestión pública, son considerados como el nivel apropiado para la transferencia de competencias rurales en los programas de descentralización estatal, en la expectativa de que, a su vez, posteriormente, éstos deleguen las competencias a las municipalidades de su jurisdicción.

Algunos consejos provinciales empiezan a autodenominarse como “Gobiernos Provinciales”. Se caracterizan por una apertura a incorporar las iniciativas y proyectos de las organizaciones rurales de base, de los municipios y juntas parroquiales en los ámbitos de vialidad, infraestructura, riego, turismo, servicios; y por impulsar iniciativas de planeación participativa provincial.

Sobresale, en la sierra centro, el Consejo Provincial de Cotopaxi que elaboró el primer “Plan Participativo de Desarrollo de Cotopaxi”, que llega al nivel de las parroquias rurales e identificó ocho áreas estratégicas en los campos social, económico y ambiental; éste último propone siete líneas de acción con políticas concertadas de manejo del ambiente, la producción sana, conservación y uso adecuado de recursos hídricos con el manejo de cuencas hidrográficas, fomentar la educación ambiental, impulsar hábitat urbanos para la vida y detener la erosión. Aunque está iniciando una incipiente transformación institucional, en la práctica la experiencia concreta del Consejo Provincial de Cotopaxi es la construcción de pequeñas obras de infraestructura social y equipamiento en las comunidades rurales.

En la sierra norte el Gobierno Provincial de Imbabura basado en la capitalización de las propuestas y planes recogidos en las asambleas cantonales, a través de la Asamblea Provincial elaboró el “Plan de Desarrollo Estratégico de Imbabura” que basado en las potencialidades territoriales, ambientales y naturales de la provincia, delinea una estrategia de desarrollo sustentable que priorizó proyectos, algunos de los cuales han sido retomados por la Unidad de Desarrollo de la Zona Norte (UDENOR) para su ejecución. El Gobierno Provincial imbabureño cuenta con una ventaja comparativa, pues dentro de su jurisdicción hay cuatro cantones que impulsan sólidas iniciativas locales de manejo de los recursos naturales, que le confieren un marco institucional de alianzas favorables.

Ubicado en la región costa sur del país y en un contexto diferente marcado por el dinamismo agro-exportador y comercial de la zona, desta-

ca el Consejo Provincial de El Oro que con apoyo de la Universidad Técnica de Machala, está explorando iniciativas económicas agroindustriales que le abran oportunidades de desarrollo local ante la descentralización, para lo cual plantea el rediseño institucional del gobierno provincial acorde con una perspectiva de crecimiento económico. Así, con enfoque empresarial el gobierno provincial está empezando la formulación del plan de desarrollo provincial, que pone énfasis en las ventajas comparativas derivadas de las riquezas naturales de la provincia y la capacidad de emprendimiento de sus habitantes.

En cuanto a los municipios, considerados como el tercer nivel territorial en la administración del Estado, también están cambiando su denominación a “Gobiernos Locales”. Aquellos autodenominados “alternativos” son, en unos casos, municipios tomados por organizaciones indígenas y/o rurales que al alcanzar el control de la entidad de gobierno urbano extienden su acción hacia el campo; en otros casos, son liderazgos democráticos mestizos que convocan a la participación ciudadana, expandiendo la cobertura municipal al sector rural.

Se caracterizan por su incursión en el desarrollo local conectando el campo con la ciudad, por modificar las relaciones entre el gobierno seccional y la sociedad civil en la gestión municipal, por una acción pública incluyente y participativa, por asumir enfoques estratégicos que integren en el territorio el manejo de los recursos naturales para la prestación de servicios.

En general, estos municipios están explorando o administrando una problemática específica de desarrollo local, en la que van articulando las diversas intervenciones territoriales y tejiendo una red local de colaboradores, que crean un entramado inter-institucional como factor de sostenibilidad de los servicios. En la mayoría de casos, por tratarse de municipalidades rurales, la problemática específica coincide con el manejo de algún recurso natural que se vuelve estratégico como elemento integrador de la acción municipal.

Algunos casos ilustrativos de esta tendencia son, en la sierra norte, el Municipio de Espejo que integra el Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecoregión Andina (CONDESAN), que implementa un programa de investigación sobre el manejo de recursos naturales y los factores económicos y sociales que influyen en la toma de decisiones de los agricultores, a través de la mesa de concertación del Consorcio Carchi de la Cuen-

ca del Río El Ángel y con la intervención del Centro Internacional de la Papa, Fundagro, FLACSO, CARE-Promusta, Instituto Internacional de Manejo del Riego, Programa de Laderas del Centro Internacional de Agricultura Tropical y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Otra experiencia interesante es la del Gobierno Municipal de San Pedro de Pimampiro que junto con la ONG CEDERENA, la Fundación InterAmericana FIA, el Proyecto Desarrollo Forestal Comunitario-FAO y la Red Asesora de Gestión Ambiental y Desarrollo Local (REGAL), están impulsando un programa de conservación de páramos y bosques altoandinos como el de “Nueva América”, desde un enfoque de servicios ambientales. Algo similar, aunque en menores proporciones, está empezando el Municipio de Pedro Moncayo en la zona de Mojanda, con apoyo de la Fundación Brethen Unida y el Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD.

En Cotacachi el Gobierno Local entró de lleno en impulsar el “Cantón Ecológico”, por medio de una estrategia centrada en el manejo de los recursos naturales como ejes del crecimiento económico, para lo cual promovió la Asamblea Cantonal con la que se implementa el presupuesto participativo, la empresa mixta para el manejo ecológico y comunitario de la reserva natural “Cotacachi-Cayapas”, mantiene el Concejo Cantonal de Salud, impulsa el Colegio Técnico Bilingüe para la validación tecnológica y réplica comunitaria de invernaderos de frutales, cultivo de hortalizas orgánicas, manejo de plántulas avícolas y construye el proyecto de riego Quiroga-Cuellaje. Intervienen las ONG Instituto de Estudios Ecuatoriano IEE, Terranova, Brethen Unida, el Fondo de Contravalor Ecuatoriano Suizo FOES, las agencias Ayuda Popular Noruega, IBIS-Dinamarca, IAF, CARE. Esta experiencia ha sido objeto de varios reconocimientos internacionales, entre ellos el premio Dubai.

En la sierra centro destacan el Gobierno Local de Saquisilí que mantiene activo un Comité de Desarrollo Local, en el que se implementan pequeños proyectos productivos de huertos familiares, cultivos en invernadero, sistemas de agua para consumo humano, riego parcelario y comunitario; con la colaboración de ONGs como IEE, Heifer Project Ecuador, las agencias Swissaid, APN, Paz y Desarrollo.

En el cantón Guamote se gestó un novedoso modelo de gobierno local integrado por el Parlamento Indígena y Popular, el Comité de Desarrollo Local, el Municipio y las Juntas Parroquiales Rurales, desde el que se

ejecutan los proyectos de vivero forestal, centro de capacitación tecnológica, mejoramiento ganadero, mejoramiento de semillas, centro piscícola, reciclamiento de basura orgánica con lombricultura, reforestación con especies nativas, sistemas de riego parcelario, pequeños sistemas de agua para consumo humano y el gran proyecto de riego Osogoche. Están asociadas en esta iniciativa las ONG Terranueva, IEE, COMUNIDEC, CIDES, FEPP, y agencias internacionales como IAF, APN, Paz y Desarrollo, SNV, ALAS-UE, USAID.

Otros casos ilustrativos, en la sierra sur, son El municipio de Alausí que tiene un Comité Campesino para el manejo de la Cuenca del Río Chanchán, desde el que se implementa pequeños proyectos de riego, mejoramiento ganadero y de semillas, cultivos en invernadero; cuentan con el apoyo de ONG como IEE, FEPP, CEDIS, Fundeal, Utopía-ICO y agencias como Swissaid, APN, Paz y Desarrollo, SNV, GTZ.

En la provincia del Azuay el Municipio de Chordeleg mantiene el Comité Cantonal de Salud, la Oficina Municipal de la Juventud, el apoyo a pequeños proyectos de producción agropecuaria, sistemas de agua potable, el fomento de la artesanía de paja toquilla a través de la Asociación Artesanal Museo Comunidad; con el apoyo de instituciones como la Curia de Chordeleg, Ministerio de Salud, ONG como OFIS, SENDAS, Fundación Donum y CARE-Apolo.

El Municipio de Sevilla de Oro en la cuenca media del Paute, luego del impacto de “desastre de la Josefina” provocado por el desbordamiento del río Paute, elaboró su plan estratégico incursionando en programas de reinversión territorial para reactivar la producción agropecuaria, entre otros medios impulsando programas de crédito productivo con el apoyo de la Fundación Donum y la Curia. En la provincia de Loja el municipio de Macará elaboró su plan estratégico buscando potenciar su condición de cantón fronterizo, con la asistencia de CARE-SUR, OPS y COMUNIDEC.

En la región de la costa ecuatoriana también hay casos de municipios que están renovando sus funciones. Por ejemplo, en la costa norte el Municipio de San Lorenzo está iniciando un plan de desarrollo estratégico, que se propone controlar la expansión de las empresas palmicultoras implantando pequeños proyectos productivos y de servicios, junto con las organizaciones afroesmeraldeñas y cuenta con el apoyo del PRODEPINE y USAID-ARD; con la apertura de la vía Ibarra-San Lorenzo el municipio

entró de lleno en un plan de manejo de los recursos naturales con fines turísticos.

El Municipio de la ciudad de Esmeraldas está enfrentando los problemas ambientales de contaminación hídrica y atmosférica provocados por la refinería estatal de Petroecuador, así como los problemas derivados del déficit del alcantarillado sanitario de la ciudad.

En la costa central la municipalidad de Santa Elena está implementando un programa de agua potable e infraestructura sanitaria rural, a través de la Empresa Municipal de Agua Potable y Saneamiento Rural, que con enfoque de demanda se propone el manejo sustentable de microcuencas; cuenta con el apoyo de instituciones como el PRAGUAS, Fasbase, Plan Internacional y las JAAP del cantón.

El Municipio de Salitre está incursionando en el desarrollo local a través de crear infraestructura para control de inundaciones, sistemas de riego, vialidad en los recintos y validando tecnologías agropecuarias de cultivos orgánicos, fertilización orgánica del suelo, diagnósticos de seguridad alimentaria, cría doméstica de aves criollas con manejo alternativo, en alianza con las ONG Fundación Paz y Solidaridad “Serafín Aliaga”, CEPAM, FEDESOS y agencias como OXFAN-UK y Cooperación Española.

Experiencias de gobiernos seccionales innovadores también hay en la amazonía ecuatoriana. Casos ilustrativos son el Municipio de Shushufindi que creó el Comité Ambiental Cantonal para el manejo de políticas de control ambiental, implementando el proyecto “pantanos artificiales” para reciclar las aguas servidas que desembocan en los ríos del entorno, y la dotación de pequeños sistemas de agua potable que debido a la contaminación de los acuíferos por la acción de las compañías petroleras, deben buscar agua para consumo humano en fuentes distantes; cuenta con el apoyo del Proyecto PATRA, el MIDUVI y el FISE.

El Municipio de San Juan Bosco ejecuta las líneas maestras de su plan estratégico validando tecnologías de mejoramiento de cultivos, introducción de nuevas especies para diversificar la producción agrícola, transferencia de tecnología pecuaria, acceso a insumos y equipos de inseminación artificial para incrementar la producción ganadera bovina y de animales menores, así como un programa de recuperación de zonas degradadas por medio de la reforestación y la implementación de viveros forestales; tiene el apoyo de UTEPA, ECORAE, CREA, MAG, Universidad Politéc-

nica Salesiana, Universidad Nacional de Loja, Compañía Minera Billiton B.V. y las agencias IICA y GTZ.

Finalmente, las Juntas Parroquiales Rurales consideradas el cuarto nivel territorial de la administración del Estado ecuatoriano, debido al poco tiempo de existencia legal y a las debilidades institucionales de la mayoría de ellas, no registran experiencias de desarrollo local salvo casos aislados pero interesantes. Cabe señalar que la mayoría de juntas parroquiales rurales que tienen algún dinamismo, son las que se localizan en los ámbitos rurales de las ciudades capitales de provincias.

Un ejemplo es el Consorcio de Juntas Parroquiales del cantón Cuenca, que adaptó la metodología de presupuestos participativos en la implementación de los planes parroquiales, que están centrados en el desarrollo de infraestructura productiva, acceso a crédito agropecuario y sistemas de comercialización rural.

En el cantón Azogues las ocho juntas parroquiales rurales también están involucradas en experiencias de presupuesto participativo, pues con base en los diagnósticos parroquiales están priorizando las obras de infraestructura, especialmente de riego y alcantarillado, a través de asambleas comunales; con lo cual el 15% del gasto municipal va directo a las juntas parroquiales rurales. Las juntas parroquiales de Facundo Vela y Simiatug auspiciadas por el Municipio de Guaranda están implementando planes de desarrollo parroquial, promoviendo las respectivas asambleas y proyectos agropecuarios, crediticios y de comercialización, así como en el manejo de recursos naturales desde propuesta de turismo ecológico.

Un caso particular es la micro región que se está conformando en la zona subtropical de confluencia de tres provincias: Bolívar, Cotopaxi y Los Ríos, donde se está dinamizado un proceso de integración territorial de las juntas parroquiales rurales. Otro caso sui generis es la parroquia urbana de Ayora, en el cantón Cayambe, que por consenso de sus habitantes busca transformarse en parroquia rural, lo que le otorgaría condiciones de manejo de sus propios recursos; esta expectativa provoca controversias en los procedimientos gubernamentales, pues en el imaginario de autoridades y funcionarios públicos se considera que “el progreso es pasar de lo rural a lo urbano”, con lo que demandar la condición de rural es “como degradar la parroquia a una segunda categoría”.

B. Iniciativas de la sociedad civil

El segundo grupo de experiencias de desarrollo local con implicaciones en el manejo de los recursos naturales, son las organizaciones de la sociedad civil que, usando metodologías participativas, establecen nexos técnicos y programáticos entre las organizaciones de base y los agentes externos para asumir directamente la solución de problemas públicos, considerados necesarios para mejorar la calidad de vida de grupos humanos que comparten territorios, economía y culturas.

Son casos que se caracterizan porque empezaron como proyectos de desarrollo rural, que progresivamente fueron ampliando su radio de acción hacia escenarios mayores, pasando desde el convencional “enfoque de proyecto” circunscrito a un segmento de beneficiarios cautivos, a enfoques de programas asociados a poblaciones que se asientan en territorios de nivel subnacional, incorporando nuevos procedimientos de gestión local basados en alianzas estratégicas que buscan integralidad y sostenibilidad en sus intervenciones. En este esfuerzo, las ONG identifican como indispensable la necesidad de establecer compromisos duraderos con los gobiernos seccionales.

Se observan tres modalidades de las iniciativas de la sociedad civil. La primera modalidad corresponde a los proyectos que ejecutan las grandes ONG, asentadas en las jurisdicciones administrativas de parroquia o cantón a las que consideran como sus áreas de intervención; observándose que hay correspondencia entre algún nivel de la división jurídica administrativa subnacional y su programación estratégica. La segunda modalidad son las medianas y pequeñas ONG con proyectos específicos, que aunque dispersos, se ejecutan dentro de una provincia o región abriendo caminos diversos al desarrollo local; observándose intentos de complementariedad entre sus intervenciones. La tercera modalidad son los proyectos de gestión local de recursos naturales, que ejecutan directamente las organizaciones campesinas e indígenas en escenarios de diversa escala.

De entre los varios casos, a guisa de ejemplo de la primera modalidad, está el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio FEPP, que desde el año 1996 afinó su acción institucional hacia el desarrollo local, asumiéndolo como una estrategia para el funcionamiento de una zona de intervención denominada “oficina regional”, que enlaza los distintos proyectos de

crédito, producción agropecuaria, agroforestería, riego, agua potable, comercialización y servicios productivos.

Con un enfoque de “abajo hacia arriba”, busca consolidar los procesos comunitarios de las OSG en las juntas parroquiales, las que son vistas como “el gobierno local más cercano al manejo de cuencas hidrográficas”; es un enfoque presente en sus diez oficinas regionales que, “le ha permitido incidir en las experiencias innovativas de El Pan, Sevilla de Oro, Guamote, Alausí, Chunchi, Echeandía, Las Naves y Guaranda”. Establece acuerdos operativos con municipios y prefecturas para la apertura y mantenimiento de caminos vecinales, tiene apoyo de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, BILANCE-CEBEMO, CELIM, LWR, Mani Tese, Manos Unidas.

Otro caso es la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas CESA, cuya misión es promover el desarrollo local rural en cuatro líneas de acción: gestión de sistemas de producción campesinos, manejo técnico y social del agua de riego y consumo humano, manejo de recursos naturales y gestión comunitaria, a través de la coordinación interinstitucional, de alianzas estratégicas con organizaciones populares y la concertación con gobiernos locales en sus 17 Áreas Geosociales de Intervención; cuenta con el apoyo de agencias internacionales como COSUDE, Agro Acción, Intercooperación, INTERMON, PROTOS, SNV, CID, FOES, GTZ (Promach) OBBERSIGENTHAL.

Una muestra es el Proyecto Nabón que ejecuta con el Consorcio Interinstitucional de Nabón integrado por CESA, OFIS, SENDAS, con el financiamiento de COSUDE (46%), FOES (25%), Municipio de Nabón (11%) y las comunidades (18%) en tres componentes: agricultura sostenible para la gestión de las familias campesinas, construcción técnica y social del riego mediante la consolidación de la organización de usuarios y fortalecimiento de la capacidad de gestión del gobierno local, de sus actores, de las organizaciones sociales y de las instituciones de apoyo.

Variantes de esta primera modalidad son las ONG ambientalistas como Ecociencia y el Proyecto Páramo, con importantes contribuciones al conocimiento y conservación de los recursos naturales en zonas de altura, que han servido de soporte técnico-científico para las intervenciones de varios municipios que comparten fuentes de agua provenientes de los páramos alto andinos. Otro caso es la Corporación OIKOS que con una vasta trayectoria en educación ambiental de adultos, ha desarrollado sendos

programas de capacitación para el manejo sostenible de recursos naturales que se están aplicando en numerosos municipios del país.

Respecto de la segunda modalidad de iniciativas de desarrollo local provenientes de la sociedad civil, se pueden encontrar numerosas experiencias en varias provincias del país. Para ilustrar esta modalidad se reseñan algunos casos de las ONG en la provincia de Manabí, que ejecutan proyectos en alianzas con organizaciones campesinas, juntas parroquiales y/o municipios: el CIPEP con apoyo de OXFAM-UK y en acuerdo con la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ), formulan el Plan de Desarrollo del Cantón Portoviejo, que en el área rural prevé el fortalecimiento institucional de las organizaciones campesinas y juntas parroquiales, el incremento de la producción rural con la renovación y mejoramiento de cultivos de ciclo corto de café, cacao orgánicos y cítricos.

En Puerto López el IPUR de la Universidad Católica de Guayaquil, en alianza con el municipio y con apoyo del Ministerio de Turismo implementan el Plan Estratégico Cantonal. Asimismo, FUNDES con el apoyo del Promsa transfiere tecnología agrícola y financia sembríos en los cantones Portoviejo, Bahía, Santa Ana, 24 de Mayo y El Carmen, apoyando el fortalecimiento de las juntas parroquiales y el manejo de micro cuencas. El Chesvi promueve iniciativas productivas vinculadas al uso sostenible de recursos naturales, en alianzas con gobiernos seccionales.

De hecho, si se mira con detenimiento los casos de municipios innovadores, se podrá advertir la presencia de ONG que prestan soporte técnico, metodológico y financiero a los gobiernos locales; pudiendo afirmarse que algo más de treinta ONG ecuatorianas están directamente comprometidas con procesos de desarrollo local y manejo de recursos naturales. Si bien estas ONG son numéricamente pocas, ya que apenas representan menos del 5% de las ONG ecuatorianas, son importantes por su experiencia de construir políticas públicas en alianza con municipios.

Sin embargo, cabe advertir que debido a la novedad del tema es posible que el número aumente significativamente, pues se registra una tendencia de que “toda ONG establece vínculos con algún gobierno seccional” para trabajar alguna problemática de desarrollo local y/o descentralización.

De la misma manera, hay numerosos casos de la tercera modalidad de iniciativas de desarrollo local que provienen de la sociedad civil, esto es experiencias protagonizadas por organizaciones de usuarios o de pobla-

ciones indígenas. Un caso novedoso de manejo de recursos naturales es la efectuada por el Centro de Estudios Pluriculturales CEPCU, que basado en estudios técnico-científicos y en la concertación con la población asentada en las ocho microcuencas que alimentan el Lago San Pablo, elaboró el Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Lago Imbakucha desde una perspectiva de desarrollo local, con apoyo del CODENPE, PNUD, INSTRUC, Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, CID y con auspicio del Municipio de Otavalo. Esta experiencia se está replicando, por vía de asistencia técnica del CEPCU, en el plan de manejo de la Laguna de Colta patrocinado por el gobierno municipal del cantón Colta.

Otro caso es el “Plan de Vida” para el Autogobierno del Territorio Indígena de Pastaza, que incluye los municipios de Arajuno y Santa Clara, ejecutado por la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza OPIP con apoyo de la Unión Europea, DED, UBV (Suiza), Solitarité, GEF, COMUNIDEC y Terranueva; para lo cual creó una red de entidades satélites que prestan servicios técnicos en las asociaciones indígenas como el Parque etnobotánico OMAERE, el zocriadero Fátima, la Empresa de Turismo Atakapi Tours, la cooperativa de ahorro y crédito Palati, la empresa aérea DAO y el centro artesanal Yanapuma.

Por su parte, la federación indígena “Runa Cunapac Yachana Huasi” en alianza con el municipio de Guaranda, ejecuta un proyecto de desarrollo local en el que junta su experticia en la educación intercultural indígena, con la prestación de servicios campesinos en el nivel parroquial; cuenta con apoyo de Mani Tese, Operación Matto Grosso, Caminos Vecinales-MOP. También la Unión de Organizaciones de la Parroquia Ayora Cayambe (UNOPAC), en alianza con la junta parroquial y apoyo del Proyecto DFC-FAO, implementa un proceso de desarrollo local centrado en agroempresas comunitarias que cultivan y procesan productos orgánicos, desde una perspectiva de manejo sustentable de los recursos naturales.

Entre las organizaciones de tercer grado hay experiencias como la Federación de Comunidades Campesinas e Indígenas de Bolívar FECAV-BRUNARI, que impulsa los procesos de planificación provincial, participando activamente en la gestión de tres gobiernos seccionales y en el fortalecimiento de las juntas parroquiales rurales. El Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi MICC, que levantó un censo de población y agropecuario para orientar las políticas e intervenciones de las Organizaciones de Segundo Grado (OSG) y los gobiernos locales, desde la gestión del Con-

sejo Provincial de Cotopaxi. El Movimiento Indígena de Chimborazo (MICH), construyó una base de datos de los recursos hídricos de la provincia, para elaborar propuestas y proyectos conjuntos con el Consejo Provincial de Chimborazo y articular las reivindicaciones campesinas e indígenas sobre la distribución del riego.

Finalmente, entre las organizaciones de cuarto nivel está la recién fundada Confederación de Pueblos Kayambi, con sede en el municipio de Cayambe y con apoyo del CODENPE y el Ministerio de Bienestar Social, que elaboró el Plan del Pueblo Kayambi involucrando a dos provincias, tres cantones y varias parroquias rurales con sus respectivos gobiernos seccionales.

C. Influencia de la ayuda internacional

El tercer grupo de experiencias de desarrollo local proviene de las agencias de ayuda internacional que tienen agendas con enfoques participativos, de autogestión productiva, sostenibilidad ambiental y democratización de los gobiernos municipales. Cabe diferenciar entre la Ayuda Oficial del Desarrollo (AOD), que son las entidades multilaterales y bilaterales que operan a través de los gobiernos, cuyo apoyo al desarrollo local representa el 18% de la inversión de desarrollo en el país; de la ayuda internacional al desarrollo que opera a través de agencias de la sociedad civil, canalizando recursos estatales o privados desde los países del norte a organizaciones de la sociedad civil en el tercer mundo.

De entre los varios programas del segundo tipo de agencias internacionales de desarrollo, se señalan, a guisa de ejemplos, algunos casos. La Fundación Interamericana promueve el desarrollo local como una estrategia de alianzas entre las organizaciones de base, empresarios, ONG y gobiernos locales en ámbitos rurales y urbanos con proyectos en los cantones de Pimampiro, Guamote, Cotacachi, Cuenca, Santa Clara.

La USAID a través de CARE ejecuta el “Proyecto Sur” con cuatro componentes: fortalecimiento institucional, manejo de recursos naturales, inversión microempresarial y participación ciudadana en 18 municipios de las provincias de Loja, El Oro y Morona Santiago; así mismo a través de la ONG Agriculture Rural Development ejecuta el proyecto “Descentralización, democracia y desarrollo local” con cuatro componentes: participación ciudadana, fortalecimiento institucional, manejo de recursos naturales y provisión de servicios en quince cantones dispersos en el país.

La agencia Ayuda Popular Noruega a través de su programa “Apoyo a la organización indígena en la gestión de los gobiernos locales” patrocina, conjuntamente con el CODENPE, a la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos en cuatro componentes: participación ciudadana, fortalecimiento institucional, comunicación y mujeres autoridades, estando presente en los 29 gobiernos locales afiliados; aunque también apoya directamente a algunos municipios como Saquisilí y Cotacachi. La agencia española Paz y Desarrollo auspicia pequeños proyectos productivos rurales insertos en procesos de desarrollo local en los cantones, Guamote y Saquisilí y a la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos en la generación de propuestas concertadas de descentralización, con el apoyo del IEE y Terranueva.

El Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo SNV, dentro de su estrategia de alivio a la pobreza por medio de una gestión local que junta criterios de calidad, enfoque de género, sostenibilidad ambiental y participación democrática, impulsa el fortalecimiento de pequeños municipios rurales a través de proyectos de cooperación técnica en la región sur del país, especialmente las provincias de Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja, Morona Santiago y Zamora. OXFAM-UK auspicia diversas iniciativas: con el CIPEP el programa urbano Ciudad de Alfaro, a través de Red de Organizaciones Sociales de los Ríos el proyecto Desarrollo local en los Ríos”, con FUNDAMYF el Plan de Desarrollo Local de Esmeraldas y con SERPAZ el proyecto Diálogos Urbanos.

En el sistema de Naciones Unidas destaca el caso de la Organización Panamericana de la Salud OPS, que ejecuta el proyecto “Espacios Saludables” en cinco cantones rurales del sur de la provincia de Loja, promoviendo comités de gestión local en torno al desarrollo territorial y la articulación de redes locales para los servicios de salud.

El Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD-FMAM que orientado al fortalecimiento de las capacidades locales para la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de vida, ha auspiciado 93 microproyectos la mayoría en la sierra, aunque también en la costa y amazonía; destacándose los casos de planeación y ordenamiento de los territorios bajo la jurisdicción de los gobiernos locales de San Pedro-Valdivia-Manglar Alto y Puerto López - Puerto Cayo - Ayampe, por medio de comités zonales.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer UNIFEM promueve la constitución de una red de municipios que trabajan con enfoque de género, presidida por el municipio de Cuenca; ejecuta el proyecto “Presupuestos municipales sensibles al género”, a través de la Red de Mujeres Transformando la Economía en el caso del municipio de Quito-Zona Centro y el municipio de Salitre, y directamente con el municipio de Cuenca y el municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Además, el Proyecto Diálogo 21 ejecuta un programa de “Esquinas de diálogos para el desarrollo local” entre gobiernos seccionales y actores de la sociedad civil, que empezó a explorar el rol de las juntas parroquiales como potenciales entidades de veeduría ciudadana.

En suma, son veintinueve las agencias internacionales que apoyan directa e indirectamente a las experiencias de desarrollo local, las que representan más de un tercio de las agencias internacionales de ayuda al desarrollo que operan en el país. Curiosamente, en términos proporcionales, hay más agencias internacionales que ONG nacionales interactuando en la esfera del desarrollo local.

D. Descentralización estatal

Como parte de la descentralización estatal iniciada a fines de la década de los años ochenta, desde el gobierno nacional se impulsan varios programas y proyectos sectoriales que, en el nivel cantonal, coadyuvan prácticas de manejo de recursos naturales al inducir modelos municipales de gestión descentralizada de los servicios, como son las empresas de agua potable, las direcciones de medio ambiente, los comités de gestión de cuencas y entidades ejecutoras de proyectos.

En el nivel de la Presidencia de la República hay varias iniciativas en esa dirección. El Consejo Nacional de Modernización propulsó el Proyecto MOSTA, que hizo una tipología de la capacidad de gestión municipal para asumir los planes anuales de descentralización estatal. Para su implementación, en diciembre del 2000, se reformó la Comisión Gubernamental de Descentralización que identifica las competencias de los gobiernos seccionales, la asignación de recursos, la coordinación de funciones, la transferencia de responsabilidades y las demás facultades relacionadas con el modelo de gestión descentralizada del Estado ecuatoriano.

En junio 2001 se aprobó el Plan de Descentralización que establece las competencias a transferir desde el gobierno central en once campos: planificación y administración general, ordenamiento territorial, servicios públicos, educación y cultura, salud, bienestar social, transporte y comunicación, recursos naturales, ambiente, producción y empleo, e infraestructura económica; contempla un plan operativo que deben ejecutar la Comisión, el Consejo Nacional de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE) y la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME).

En el Decreto Ejecutivo No 1581, se publicó el Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, que contiene los convenios de transferencia de funciones, responsabilidades y recursos, el fortalecimiento institucional, la creación de la Comisión Nacional de Competencias y los procedimientos de Contraloría y Procuraduría General del Estado. En julio 2001 se dictó el Decreto Ejecutivo de Desconcentración, por el cual todos los ministerios deberán establecer programas de desconcentración de funciones administrativas, financieras y operativas en todas las provincias.

Entre las entidades adscritas a la Presidencia de la República, el “Programa de Manejo de Recursos Costeros (PMRC)”, con préstamo del BID y asistencia técnica de USAID y la Universidad de Rhode Island, promueve el uso sustentable de los recursos costeros mediante métodos participativos y autogestionarios, en coordinación con los 34 municipios costeros.

El Fondo de Inversión Social de Emergencia FISE, está empezando su Fase III con préstamo del BID y fondos de WKF (Alemania), para la dotación de obras de infraestructura social en las comunidades rurales indígenas y afroecuatorianas de mayor pobreza, cuya gestión se realice en colaboración con gobiernos seccionales e incluya el manejo sustentable de los recursos naturales locales.

Cabe indicar que las leyes Especiales para la Contratación de Proyectos Sociales y las leyes del Fondo de Desarrollo Social, Fondo de Inversión Social de Emergencia y Fondo de Solidaridad, establecen mecanismos descentralizados para la ejecución de proyectos de inversión social conjuntamente con los gobiernos locales, así como prioridades para la inversión pública y la dotación de infraestructura en las zonas de mayor pobreza en áreas urbana y rural.

En el nivel de transferencia de competencias el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda normó la “Política Nacional de Agua Potable y Saneamiento”, que transfiere la responsabilidad de los municipios en la prestación de los servicios de agua y saneamiento en las áreas urbana y rural; con préstamo del Banco Mundial implementa el “Programa Nacional de Agua y Saneamiento PRAGUAS”, aplicando el enfoque de respuesta a la demanda y modelos de gestión descentralizados en los municipios y apoyo de ONG y contratistas privados.

El Ministerio del Ambiente firmó un convenio marco con los Consejos Provinciales, excepto Galápagos, que transfiere competencias, dentro de las provincias a los municipios para el control forestal, manejo de áreas protegidas y conservación de agua. En febrero del 2001 firmó convenios con dieciocho municipios delegándoles funciones y competencias relativas a la prevención y control de la contaminación ambiental, de acuerdo con la Ley de Gestión Ambiental, con quienes además está impulsando el “Sistema de planificación participativa para la gestión ambiental local”.

A través del Proyecto PATRA, con préstamo del Banco Mundial y donación de la Unión Europea, el Ministerio del Ambiente realizó intervenciones para el fortalecimiento de la gestión ambiental por medio del ordenamiento territorial, diseño de políticas, planeación ambiental, manejo integrado de desechos sólidos y gestión de agua en varios municipios de la sierra, amazonía y costa.

En el ámbito vial el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, a través del Acuerdo Ministerial 057, transfirió la responsabilidad de los caminos vecinales a los gobiernos seccionales; para ello, con préstamo del BID, ejecuta el “Proyecto Unidad de Caminos Vecinales” que promueve micro empresas comunitarias para la operación y mantenimiento técnico de los pequeños caminos rurales.

El Ministerio de Educación y Cultura con el Acuerdo Ministerial No 1168, transfirió la gestión de las redes escolares rurales a las comunidades campesinas, indígenas y afroecuatorianas; asimismo, con crédito del BID ejecuta el “Proyecto Redes Amigas”, que traslada la capacidad de gestión escolar a redes comunitarias rurales apoyadas por ONG y en alianzas con gobiernos locales.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería con apoyo del BID está empezando un programa de desconcentración institucional, transfiriendo 17 áreas de competencias a las Consejos Provinciales. Por intermedio de la

Comisión Nacional de Recursos Hídricos, empezó la progresiva transferencia de los sistemas de riego a las organizaciones de usuarios y la creación de los respectivos Comités de Cuenca Hidrográfica. El Ministerio de Turismo, como parte del Plan de Competitividad Turística, firmó convenios con sesenta municipios delegándoles las funciones ministeriales de planificación, legislación, tasas, catastros, control y manejo del patrimonio natural y edificado.

De su lado, los Consejos Provinciales en marzo del 2001 firmaron un convenio de transferencia de un paquete de competencias con los Ministerios de Agricultura y Ganadería, Ambiente, Turismo, Obras Públicas, Comunicaciones y el CONAM, que incluye un proceso de tres fases: diagnóstico provincial de competencias, acuerdos entre prefecturas y municipios, y negociaciones directas con el régimen central. Hay varios convenios de mancomunidad de obras entre prefecturas y municipios en las provincias de Pichincha, Chimborazo, Bolívar, Los Ríos con planes de trabajo conjuntos y esquemas de cooperación con el fin de potenciar la capacidad técnica y operativa de las instituciones.

En el nivel de las entidades autónomas, el Banco del Estado que transfiere los fondos del Presupuesto Nacional a los gobiernos seccionales, está explorando una línea de apoyo al desarrollo económico local con pequeños municipios rurales, con un potencial apoyo del BID y asistencia técnica de la GTZ; además ha creado un sistema de información georeferenciado sobre la capacidad de gestión financiera municipal, que incluye una tipología de municipios sujetos de crédito, el que con apoyo del CONESUP-AME-CONCOPE-CLIRSEN se implementará bajo la forma de un programa de capacitación municipal.

La Comisión Interministerial de Empleo CIME lleva adelante el “Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local”, para fortalecer las instancias locales y regionales que generen y mejoren el empleo desde las experiencias de gestión local, articulando las acciones del gobierno central con las iniciativas locales.

Finalmente, en el nivel de acciones ministeriales, desde el Ministerio de Bienestar Social y en coordinación con el Consejo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), con préstamo del Banco Mundial y donación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA, se ejecuta el “Proyecto de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador PRODEPINE”, que promueve iniciativas de desarrollo local a

través de OSG, con enfoque descentralizado y de fortalecimiento de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas.

Igualmente, con préstamo del BID se ejecuta el “Proyecto Nuestros Niños” que terceriza la provisión de servicios de atención a la infancia e incluye una fase piloto con diez municipios. El “Proyecto de Desarrollo Sostenible PROLOCAL”, con préstamo del Banco Mundial y donación de la Unión Europea, está ejecutando actividades de apoyo productivo, un sistema financiero rural y el fortalecimiento institucional en los cantones rurales mestizos de mayor pobreza.

IV. Geografía de las experiencias de desarrollo local

A. Localización nacional de los casos

Al combinar los cuatro grupos de experiencias de desarrollo local, esto es la renovación de los gobiernos seccionales, las iniciativas de la sociedad civil, la influencia de las agencias internacionales y los proyectos de descentralización estatal, se estima que en el Ecuador existen un total aproximado de ciento cincuenta y siete casos de desarrollo local. Son intervenciones colectivas que se realizan en diversos ámbitos: educación, salud, bienestar, agropecuario, productivo, infraestructura social, urbana y rural, vinculadas directa o indirectamente con algún nivel del gobierno seccional; por consiguiente, con alcance dentro de cualesquiera de los límites de la división jurídico-administrativa subnacional.

Se trata de experiencias de desarrollo local reconocidas como estrategias públicas, que tienen incidencia en el manejo de los recursos naturales debido a su inserción territorial. Aunque comparten características comunes como son: interés en la participación popular, esfuerzos de innovación institucional, gobiernos que asumen nuevos roles; cada experiencia se da en un escenario específico, enmarcada en un contexto singular de relaciones inter-institucionales, exhibiendo características únicas que les confieren distintos alcances y les hacen irrepetibles.

Así, una cosa es facilitar espacios de concertación social en lugares donde hay una densidad importante de organizaciones locales movilizadas por intereses colectivos, que promover la colaboración en aquellos sitios donde la vida institucional gira en torno a las representaciones locales de las entidades estatales; y otra cosa muy distinta es hacerlo en lugares en los

cuales el único referente, pese a las debilidades y limitaciones, es la junta parroquial rural.

En cantones como Guamote, Saquisilí y Cotacachi se impulsan asambleas sostenidas en las organizaciones de la sociedad civil; mientras en cantones como Puyango, Zapotillo o Macará las asambleas están conformadas en su mayor parte por los representantes de las entidades públicas. En parroquias como Facundo Vela u Olmedo (Paltas), las asambleas son la agrupación de las personas que los miembros de las juntas reconocen como “la comunidad local”. En el primer caso son espacios de colaboración asentados en la movilización ciudadana, en el segundo son instancias dependientes de la disposición de las entidades públicas, y en el tercero es la sola presencia de los dirigentes auto-representados.

Asimismo, en la mayoría de casos confluyen las experiencias de desarrollo local. Por ejemplo la iniciativa de las ONG y la ayuda internacional caracterizan a las experiencias en los cantones de Espejo, Pimampiro o Nabón. Las alianzas territoriales de la sociedad civil, junto con la ayuda internacional y la innovación de las autoridades seccionales se da en los cantones de Guamote, Guaranda, Saquisilí y Cotacachi. Otros están en la órbita de influencia de los programas estatales como los cantones de Santa Elena y San Lorenzo, o la alianza cantonal de Chordeleg, Gualaceo y El Pan.

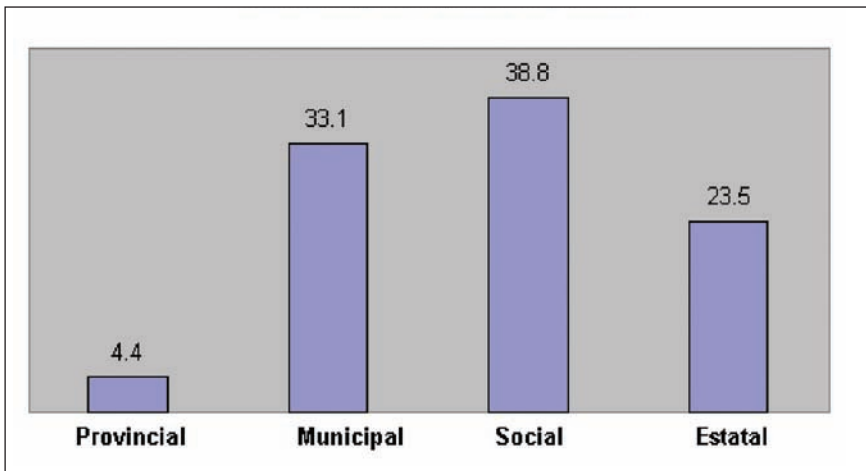
Hay influencia de la Iglesia Católica en las experiencias de los cantones de San Juan Bosco y Sevilla de Oro; o de los agentes externos como en Salitre y Cayambe. También hay casos ligados a la concentración de la ayuda internacional en el sur del país, como los cantones de Zapotillo, Macará y Puyango, entre otros.

En los hechos si bien hay lugares donde se superponen los grupos de experiencias, observándose múltiples contextos geográficos y variados arreglos institucionales de cooperación social, en la mayoría de los casos predominan cuatro actores claves: los gobiernos seccionales, las ONG nacionales, las agencias internacionales y las organizaciones locales; coligiéndose que son eventos multi-actoriales, surgidos en lugares con largas intervenciones de los agentes externos, pues más de la sexta parte de los casos registrados tienen sobre los diez años de trayectoria en calidad de experiencias de desarrollo local.

En términos absolutos, los ciento cincuenta y siete casos registrados se dividen entre siete casos en el nivel de gobiernos provinciales, cincuenta y dos casos municipales, sesenta y un casos de iniciativas societales y

treinta y siete casos de sedes regionales de implementación de los programas estatales con enfoques de desarrollo local. En términos porcentuales, el mayor peso relativo corresponde a las iniciativas sociales que representan el 38.8% de los casos, luego están los municipios innovadores que equivalen al 33.1% de los casos, los programas descentralizados representan el 23.5% y las prefecturas el 4.4% de los casos de desarrollo local, según se observa en el Gráfico No 1.

Gráfico N° 1
Tendencias de Desarrollo Local

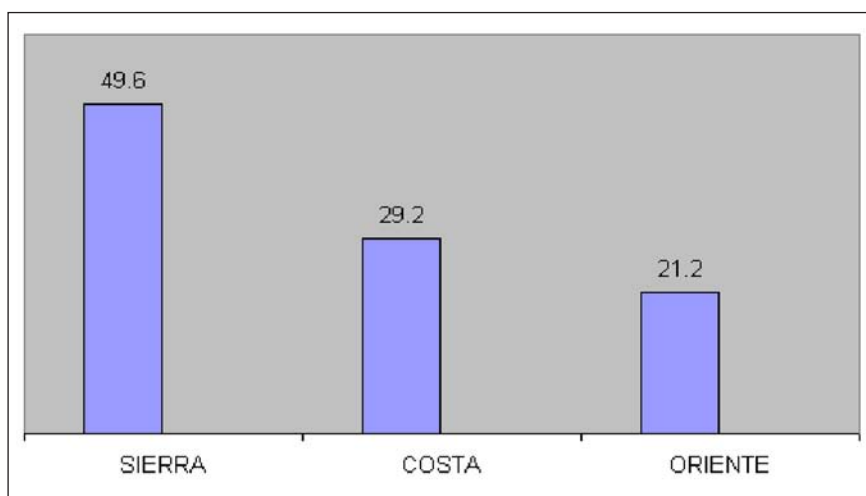


La localización geográfica de las experiencias de desarrollo local sigue los patrones históricos de asentamiento humano y conformación regional del Estado ecuatoriano, al registrarse casos en las tres regiones, excepto en la región insular. Aunque hay un cierto equilibrio entre las regiones de la costa que representa el 29.2% de los casos y la amazonía que equivale al 21.2% de los casos rastreados, se observa una aglutinación en la sierra donde se localizan el 49.6% de las experiencias.

El predominio de casos en la región de la sierra no se debe a que guarden proporción con factores demográficos, ya que la costa concentra la mayor población, al tiempo que la amazonía es la región menos poblada; tampoco está relacionado con la distribución cantonal, puesto que tanto la costa como la sierra tienen, cada una, aproximadamente el 45% de los

municipios. La tendencia de mayor concentración de casos en la sierra parecería estar relacionada mas bien con una mayor presencia de agentes externos y la consecuente acumulación de capital social, que data de mayor tiempo en la región de la sierra. La ubicación regional de las experiencias se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 2
Emplazamiento regional del desarrollo local



Una mirada más detenida al interior de las regiones del país, ratifica la hipótesis de que la localización de las experiencias de desarrollo local está asociada a la presencia de los agentes externos, en zonas con largos períodos de intervención. Así, la sierra centro es el área de mayor concentración relativa de casos, equivalente al 20.6% de las experiencias; al mismo tiempo, es la zona con mayores intervenciones del país. Un segundo rango comparte la sierra sur y la costa centro, cada una con el 15.4% respectivamente; al parecer, la sierra sur es la segunda área geográfica serrana con más intervenciones, al tiempo que la costa central, por su parte, también es el área con mayores intervenciones de toda la región costeña.

El tercer rango es el oriente norte con el 10.3% de casos, mientras el oriente sur equivale al 9.6% de las experiencias; la amazonía, en conjunto, puede considerarse como la tercera área geográfica con mayores interven-

ciones, aunque muchas de ellas son de reciente data. En el cuarto rango están la costa norte y sur que representan cada una menos del 8% de las experiencias, coincidiendo con el hecho de que efectivamente son las zonas de menor intervención y de escaso capital social. Las cifras absolutas de localización de las experiencias de desarrollo local se registran en el Cuadro No 2.

Cuadro N° 2
Ubicación de las experiencias de Desarrollo Local

Región	Gobiernos Provincial	Municipios innovadores	Iniciativas Sociales	Programas Descentralizados	Total N°	Total %
Sierra Norte	2	7	9	4	22	14.0
Sierra Centro	2	10	15	5	32	20.3
Sierra Sur	-	13	6	5	24	15.2
Costa Norte	-	2	4	4	10	6.3
Costa Centro	-	6	12	6	24	15.2
Costa Sur	1	1	5	5	12	7.6
Oriente Norte	1	6	6	4	17	10.1
Oriente Sur	1	7	4	4	16	9.5
Total	7	52	61	37	157	100

Fuente: entrevistas a directores de instituciones, autoridades locales, memorias institucionales, diversos informes de proyectos.

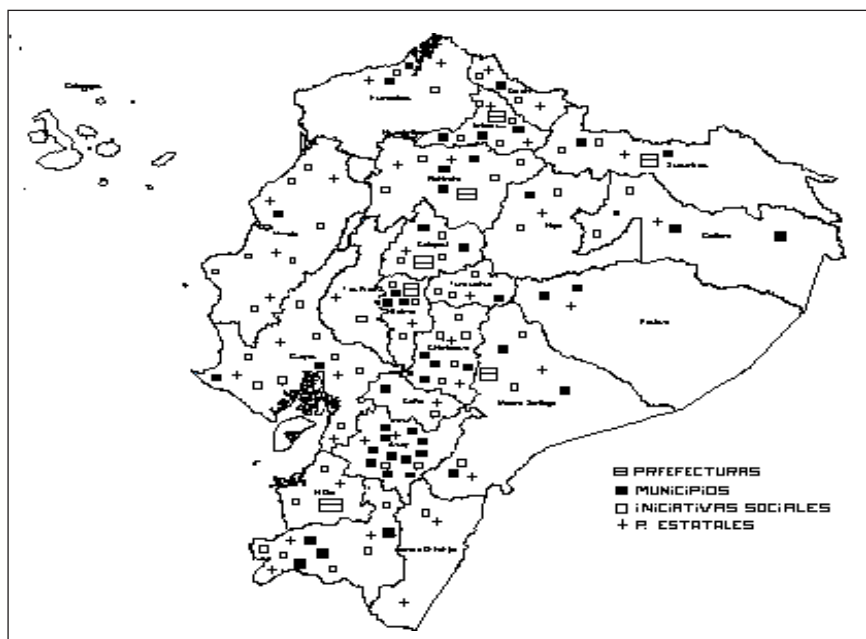
Elaboración: autor

Mirando la dispersión de la “mancha de experiencias” de desarrollo local sobre la geografía ecuatoriana, se pueden establecer distintas modalidades de emplazamiento. Al fijar franjas en sentido transversal que articulan segmentos de la costa, sierra y amazonía, se observa que hay un predominio de casos localizados en la superficie central del país, la que representa más del 40% de los casos; una segunda franja se desdibuja al sur donde se localizan el 32.7% de los casos, mientras la tercera franja se perfila al norte que concentra el 30.8% de los casos.

Hay correspondencia entre factores socio-organizativos como la acumulación de capital social, mayor institucionalidad pública y presencia de agentes externos, con factores físicos como la aglomeración de vías de comunicación, cercanía de ciudades intermedias que son capitales provin-

ciales y cabeceras cantonales, establecidas en territorios circundantes que acogen patrones de asentamiento humano que siguen el curso de las cuencas hidrográficas. Se percibe mayor correspondencia de factores socio-organizativos y físicos en la franja central del país, respecto del sur y en menor proporción del norte. La localización de los casos de desarrollo local se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 3
Mapa de experiencias de desarrollo local



Fuente: entrevistas a directores de instituciones, autoridades locales, memorias institucionales e informes de proyectos.

Elaboración: autor

También se advierten variantes de localización geográfica al interior de cada tendencia de desarrollo local. La mayoría de casos de prefecturas están en la sierra centro y norte, estando relacionadas con el comportamiento político de los grupos de centro izquierda que accedieron a dichos gobiernos. En el nivel de los municipios el 60% de los casos están en la sierra

rra y directamente relacionados con la acción de los agentes externos. Lo propio sucede con las iniciativas sociales, ya que cerca de la mitad de ellas se localizan en la sierra y costa centro las que se muestran como las zonas de mayor presencia de ONG y organizaciones sociales.

Los programas estatales se encuentran en todo el país según mapas de pobreza, índices de necesidades básicas insatisfechas y criterios de focalización de implementación en los cantones y parroquias de mayor pobreza. Las agencias de ayuda internacional tampoco tienen una localización específica, ya que la mayoría están en casi todo el territorio nacional, igualmente en las zonas de mayor pobreza, salvo las agencias holandesas que concentran su apoyo en la región sur del país.

Una diferencia importante en la localización de los casos entre las entidades de la sociedad civil y los programas estatales, es la estrategia de intervención, ya que mientras los primeros privilegian el impacto de sus intervenciones concentrándose en determinadas zonas, los segundos buscan ampliar las coberturas por lo que se distribuyen por todo el territorio nacional.

B. Localización de los municipios innovadores

La localización de los casos de municipios innovadores evidencia emplazamientos espaciales interesantes. Los cincuenta y dos casos de municipios innovadores están repartidos por todo el territorio nacional, repitiéndose la tendencia nacional de mayor concentración de municipios innovadores en la sierra, donde se localizan 33 casos que representan el 63.4% de las experiencias de renovación gubernamental seccional.

El segundo bloque de municipios innovadores se asienta en la región amazónica, ya que allí se sitúan 14 municipalidades equivalentes al 27% de las experiencias reformadoras. La costa es la región con menos municipios innovadores, pues allí sólo se asientan 6 municipios identificados con esta tendencia que representan el 11.5% de las experiencias de gobiernos seccionales innovadores.

Igualmente identificando franjas transversales en la localización de los municipios innovadores, se observan algunos matices. En el nivel nacional se constata un relativo equilibrio de casos, que solo se altera por una ligera aglomeración de casos en la franja sur del país, donde se sitúan 21 de los municipios renovadores, mientras en la franja central se asientan 16

municipios y en la franja norte 15 municipios respectivamente, que compensan la tendencia regional de asentamiento cantonal.

Tomando en cuenta el tamaño de los cantones involucrados en los procesos de renovación gubernamental, se constata que éstos no escapan a la tendencia nacional de municipios cruzados por enormes disparidades económicas, demográficas, geográficas y políticas. El hecho es que las experiencias de renovación municipal se dan en medio de situaciones heterogéneas, especialmente de jurisdicciones territoriales marcadas por las desproporciones geofísicas.

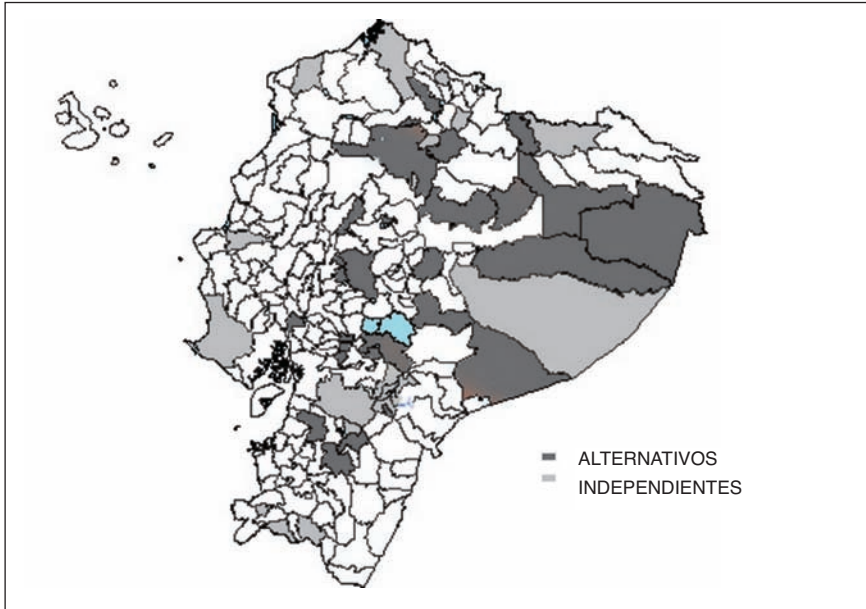
Del conjunto de municipios innovadores, se advierte que cinco cantones son grandes y están en correspondencia con los municipios amazónicos, cuya delimitación geográfica sigue claramente el territorio de influencia de las cuencas hidrográficas. Once cantones medianos están asentados en las tres regiones del país, cuya delimitación geográfica coincide con pequeños segmentos de cuencas hidrográficas, ya que son demarcaciones territoriales que han debido soportar sucesivos desprendimientos para dar paso a nuevos cantones.

Los cantones pequeños son los más numerosos, en este segmento se encuentran treinta y dos municipios innovadores en su mayoría asentados en la sierra, cuya delimitación obedece a factores político administrativos antes que a criterios geográficos. La localización general de todos los cantones con experiencias de municipios innovadores se observa en el Gráfico N° 4.

Una mirada detenida en la localización de los municipios innovadores, revela que están ubicados en diversos ecosistemas y zonas de vida. De estos, veintiocho municipios están ubicados en la sierra, con jurisdicciones que incluyen valles serranos interiores, zonas de páramos altoandinos y cejas de montaña; de los cuales trece están emplazados hacia la vertiente occidental de los Andes, y quince en dirección a la vertiente oriental de la cordillera andina. Un grupo de cuatro municipios se encuentra en las pendientes subtropicales de la vertiente occidental cordillerana, con territorios que descienden hacia los valles tropicales.

De otro lado, catorce municipios innovadores se sitúan en la Amazonía, la mayoría extienden sus jurisdicciones desde las cabeceras o zonas altas de las cuencas hidrográficas, pasan por las mesetas amazónicas y llegan al bosque tropical amazónico. Asimismo, de los seis cantones costeros, cuatro tienen territorios que comprenden valles tropicales, franjas costeras

Gráfico N° 4
Mapa de Municipios innovadores



Fuente: entrevistas a directores de instituciones, autoridades locales, memorias institucionales e informes de proyectos.

Elaboración: autor

y zonas insulares, uno de ellos incluye los últimos relictos de bosque de manglar; los dos cantones restantes están en las sabanas tropicales. Además, los tres cantones de la frontera sur están asentados en zonas de bosque seco.

Finalmente, cabe destacar una diferencia importante en la localización de los municipios innovadores que están afiliados a la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos, de aquellos municipios declarados independientes y democratizadores con orientaciones políticas diversas. La localización de la mayoría de los veintinueve municipios alternativos, coincide con las zonas de predominio indígena, en las que hay altos niveles de organización de base que se enlazan en la estructura piramidal “de abajo hacia arriba” que caracteriza al movimiento indígena.

Estos cantones forman parte de los escenarios socio-territoriales en los que, a partir de las luchas agrarias, se ha gestado el paso histórico desde la comuna a la parroquia y luego al municipio, como parte del proceso de democratización de los poderes locales experimentado por el movimiento indígena y campesino durante los últimos cincuenta años.

Los “municipios alternativos” están situados sobre los territorios que tienen importantes densidades organizativas, y significativos territorios en propiedad comunitaria, los que se constituyen en soportes materiales del proceso de revitalización étnica y de liderazgo indígena. Hay un grado de correspondencia entre el núcleo de municipios alternativos alineados en el movimiento Pachacutik, y el esfuerzo de modernización gubernamental local emprendido desde las organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana.

Mientras tanto, los restantes veintitrés municipios democratizadores, también considerados innovadores, se asientan en territorios de influencia del movimiento social por la participación en los poderes locales. Son cantones en los que hay notables experiencias de movilización social, al tiempo que prácticas de acción solidaria que auspician alianzas entre grupos de izquierda, sectores contestatarios, comunidades eclesiales de base, organizaciones populares, movimientos vecinales y liderazgos democráticos. En los cantones independientes hay esfuerzos liderados por autoridades seccionales innovadoras, respaldados en organizaciones locales movilizadas en torno a intereses locales y regionales.

En suma, los cantones considerados innovadores son lugares donde las fuerzas sociales están activadas para modernizar a los gobiernos seccionales, por medio de la ejecución de políticas públicas de bienestar, basadas en el manejo de los recursos naturales y la provisión de servicios, así como en esfuerzos por territorializar e institucionalizar las iniciativas de cambio. Por hoy representan pequeñas porciones geográficas en las que se realizan prácticas democráticas y de relacionamiento intercultural, entre actores sociales de base y autoridades gubernamentales locales.

V. El ámbito jurídico del desarrollo local

El Ecuador dispone de un marco jurídico “auspicioso” para el desarrollo local y el manejo de los recursos naturales, que si bien cuantitativamente es menor en proporción al conjunto de cuerpos legales existentes en el país, es suficientemente amplio y abarcativo de los procesos seccionales.

Seguidamente se presenta una síntesis de los grandes lineamientos jurídicos que incluyen la legislación nacional, las leyes seccionales y un conjunto de Acuerdos Ministeriales y leyes secundarias que sirven de marco legal para las iniciativas de desarrollo local.

Empezando por la Constitución Política de la República del Ecuador en el Art. 3, Numerales 4 y 5, se establece el principio a preservar el crecimiento sustentable de la economía y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo, a erradicar la pobreza promoviendo el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. En el Título XI, Capítulo 1, Art. 225, se instituye el carácter descentralizado del Estado para impulsar el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, así como la transferencia progresiva de funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos desde el gobierno central a las entidades seccionales autónomas.

El Título XII, Capítulo 1, dedicado al Sistema Económico es suficientemente amplio para promover el desarrollo territorial, aunque en el Art. 244, Numeral 2, se consagra el principio de formular de forma descentralizada y participativa planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada. En el nivel de la legislación seccional, la ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social en el Art. 4 establece entre sus finalidades, en el Numeral b), incentivar las iniciativas y fortalecer las capacidades locales para consolidar la gestión autónoma eficiente, entre otros medios, a través de la planificación y prestación adecuada de servicios públicos a la comunidad; complementada con el Numeral d) que señala como otra finalidad el fomento y ampliación de la participación social en la gestión pública, para promover la autogestión de las fuerzas sociales comunitarias.

El Capítulo V referido a la Participación Social, en el Art. 45 expresa que cada “municipio conformará una Unidad de Desarrollo de la Comunidad encargada de, Numeral c) “Promocionar y fomentar la autogestión comunitaria, con énfasis en proyectos productivos y de servicios”.

La Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales, en el Art. 3 que instituye el destino del Fondo, expresa claramente que los “consejos provinciales y los municipios invertirán las alícuotas que les corresponden en planes o proyectos de desarrollo económico, social y cultural”, señalando que pondrán en ejecución planes o proyectos destinados al mejoramiento del nivel de vida

de los sectores de menor desarrollo. El Reglamento de Aplicación de la Ley Especial del Distribución del 15%, en el Art. 4 ratifica el destino del Fondo priorizando la inversión en el desarrollo económico, social y cultural.

La legislación municipal es menos precisa que la provincial en cuanto a las atribuciones de los municipios como promotores del desarrollo local, si bien no lo niega, es ambigua a la hora de establecer las responsabilidades del gobierno municipal. Puede interpretarse que los fines municipales reconocidos en el Capítulo II, Art. 12 de la Ley de Régimen Municipal, especialmente la planificación e impulso del desarrollo físico del cantón, así como las funciones primordiales consignadas en el Art. 15 con la dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado, recolección, procesamiento o utilización de residuos y fomento del turismo, son formas indirectas de crear entornos favorables para el desarrollo local en las zonas rurales.

En la misma Ley el Título IV referido al Planeamiento Físico y Urbanístico y las Obras públicas, particularmente el Capítulo I dedicado a los Planes Reguladores de Desarrollo Físico y Urbanístico, también pueden considerarse como favorable para impulsar estrategias de desarrollo en la jurisdicción cantonal.

Referencias más cercanas sobre roles municipales de desarrollo local hay en el Título III de la misma Ley que trata de la Administración Municipal, en el Capítulo I de las Funciones, específicamente el Art. 194, faculta a los municipios a constituir empresas públicas para la prestación de servicios públicos; o más directo aún es el Parágrafo 3o del Art. 203.1 que autoriza a las municipalidades a invertir recursos suyos para constituir, conjuntamente con aportes privados, compañías de economía mixta para la prestación de nuevos servicios públicos, el mejoramiento de los ya establecidos, o en otras actividades que estuvieran de acuerdo con las finalidades del municipio.

La Ley de Régimen Seccional que creó el Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), por la que se transfiere automáticamente en cuotas mensuales recursos financieros a las municipalidades, en el Art. 1, Capítulo I, del Título I, permite a las municipalidades, con el asesoramiento del Gobierno Central, la formulación, aprobación y ejecución de programas de desarrollo y obras consideradas prioritarias por los respectivos consejos municipales en áreas urbanas, periféricas-urbanas y rurales; las que se complementarán con programas de asistencia técnica y capacitación que

se ratifican y amplían en el Art. 5, que busca elevar la capacidad de gestión municipal.

La Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, en el Capítulo II, Art. 4 de las Atribuciones, entre los numerales e al u, establece que en coordinación con municipios, consejos provinciales y demás organismos estatales, las Juntas planifiquen, presupuesten y ejecuten políticas, programas y proyectos de desarrollo en las parroquias con participación ciudadana para el progreso de la circunscripción territorial en todas las áreas de su competencia: salud, protección familiar, promoción popular, medio ambiente, recursos naturales, turismo y cultura popular.

El Art. 5 de las Competencias establece que las Juntas Parroquiales deben supervisar y exigir que las obras que realicen los organismos públicos y entidades no gubernamentales, cumplan con las especificaciones técnicas de calidad y cantidad en los plazos previstos. En el Capítulo IV de la mencionada Ley, en el Art. 21, se establece como principal instrumento de las Juntas el Plan de Desarrollo Parroquial anual, coordinando la ejecución de las obras con los gobiernos seccionales y el gobierno central.

En síntesis, existen algo más de veintidós cuerpos jurídicos directamente mandatorios sobre la descentralización y los gobiernos locales, al margen de la demás legislación que indirectamente está relacionada con el nivel seccional y el manejo de recursos naturales que se encuentra dispersa en la legislación ecuatoriana, que delimitan el marco legal para la implementación de iniciativas de desarrollo local; legislación acerca de la cual caben, al menos, los siguientes tres comentarios.

El primero es que se constata una contradicción jurídica respecto de las funciones entre el consejo provincial y el municipio. La prefectura provincial dispone de una legislación explícita para el desarrollo local, aunque en la práctica no hay mayores experiencias de este tipo, salvo las intervenciones viales en mancomunidad con los municipios de las provincias, las potenciales transferencias de competencias y el caso de la Unidad de Desarrollo Rural Integral implementada en el Consejo Provincial de Pichincha en la década de los años ochenta, cuyos resultados todavía perviven como actividades de desarrollo rural.

El municipio, en cambio, a pesar de que no tiene una legislación clara en materia de desarrollo local, está incursionando con iniciativas productivas agropecuarias, de servicios ambientales, riego y turísticas en áreas rurales que estarían “abriendo camino” al desarrollo local cantonal.

El segundo comentario se refiere a la tensión jurídica que se está creando entre los cuerpos legales descentralizados formulados desde el gobierno central, versus la aprobación de instancias legales locales vía ordenanzas de los gobiernos seccionales. Desde el gobierno central se van delimitando competencias, funciones, responsabilidades y espacios de decisión acerca de la descentralización, sin representación de los actores locales y sin acoplarse a las experiencias de desarrollo institucional, económico y territorial que se viven en las provincias, cantones y parroquias; el caso más dramático es el de los gobiernos locales alternativos cuyas prácticas van en dirección distinta de los procesos de descentralización diseñados desde arriba.

Es decir, se crean marcos jurídicos descentralizados sin consideración de los procesos locales, al mismo tiempo las experiencias de desarrollo local no se ensamblan con los procedimientos nacionales.

El tercer comentario es que la legislación vigente implica una densa maraña de procedimientos jurídicos que complican los procesos de descentralización, dificultan la transferencia de competencias y enredan a los proyectos de desarrollo local, debido a la confusión de roles institucionales y la superposición de funciones gubernamentales en los territorios subnacionales.

Los consejos provinciales tienen atribuciones en las áreas rurales pero incursionan en áreas urbanas, los municipios tienen jurisdicción en áreas urbanas pero se extienden a las zonas rurales, las juntas parroquiales no tienen claramente establecidas sus competencias y confunden sus jurisdicciones con municipios y consejos provinciales. Las leyes, reglamentos y acuerdos ministeriales deberían complementarse entre sí, teniendo como referencia la realidad de las experiencias locales, no formularse como textos aislados pensados solo en calidad de procedimientos y sin consideración de las implicaciones institucionales.

VI. Principales resultados del desarrollo local

Para una adecuada caracterización de los resultados que se están obteniendo en las experiencias de desarrollo local, hay que considerar los siguientes tres aspectos:

En primer lugar los resultados son el fruto de esfuerzos compartidos por los diferentes actores involucrados en cada uno de los casos, espe-

cialmente son consecuencia de la combinación del compromiso de las organizaciones de base, la calidad de los servicios técnicos prestados por las ONG y la capacidad de liderazgo de las autoridades locales; por consiguiente, son resultados en los que convergen distintos esfuerzos asociativos. No son resultados que se pueden atribuir mecánicamente a determinado agente u organización, en tanto recogen las sinergias conseguidas en la localidad.

En segundo lugar se tratan de resultados que se proyectan a escala pública en el territorio subnacional, esto quiere decir que afectan por igual a toda la población, involucrando el manejo del patrimonio natural de las localidades. Requieren mantenerse en el tiempo, ya que están sujetos al test de las variaciones políticas, esto es resultados que se mantengan en el tiempo a pesar de los cambios de autoridades locales; en este sentido, son resultados en proceso que ponen a prueba la institucionalidad local.

En tercer lugar, son resultados que combinan múltiples factores: productivos, organizativos, institucionales, metodológicos encontrándose en la frontera entre lo sectorial y lo integral, en los límites de lo particular y lo colectivo, entre las esferas de lo público y lo privado; se trata entonces de resultados que están configurando una nueva dimensión de lo público no estatal en el manejo de los recursos naturales y el territorio.

Lo cierto es que en cada cantón hay diversos resultados tangibles que requerirían una lista extensa para señalarlos, por lo que se ha optado por presentar, a continuación, los grandes resultados.

Participación ciudadana. El mayor logro de todas las experiencias de desarrollo local, es haber posicionado a la participación ciudadana como el eje de las intervenciones públicas y las decisiones de política socioambiental, pues en todos los casos existen instancias de participación social como las asambleas ciudadanas, parlamentos, comités de gestión, foros temáticos, redes zonales, coaliciones sectoriales, mancomunidades territoriales, entre otros, que tienden a reconocerse como espacios colaborativos que legitiman las acciones gubernamentales y sus alianzas estratégicas; en los hechos, algo más del 25% de los cantones del país están inmersos en diversos procesos de participación ciudadana.

Hay aprendizajes de las experiencias participativas cantonales como es la adquirida por la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos de no replicar el modelo de gobierno local participativo de Guamote, que enlaza tres niveles: el Parlamento Indígena como entidad que norma y fisca-

liza las políticas, el Municipio y Comité de Gestión local como instancias ejecutoras de proyectos, las OSG y Juntas Parroquiales Rurales como unidades de cogestión descentralizadas. Reconociendo su complejidad y dificultad de réplica en escenarios marcadamente diversos, se optó más bien por la modalidad de impulsar las asambleas ciudadanas.

Planes estratégicos. El producto más generalizado es que todos los municipios innovadores tienen o están formulando sus respectivos planes estratégicos de desarrollo local, con lo que en la actualidad el 35% de las municipalidades ecuatorianas cuenta con su plan cantonal. El hecho es que en el marco de las experiencias de desarrollo local, se desató una euforia de planeación que va más allá del nivel cantonal al incluir planes menores en parroquias, zonas y comunas, así como planes mayores en provincias, micro regiones y regiones, estimándose que hay aproximadamente 1.142 planes en proceso o existentes en siete niveles territoriales distintos.

Todos los planes, independientemente de su escala, están cruzados por temas comunes como son el enfoque de cuencas hidrográficas, manejo sustentable de recursos naturales, énfasis en temas de educación, salud, producción e infraestructura social, identifican nichos estratégicos para la inversión; en su mayoría son diseñados en mesas de concertación, asambleas cantonales, talleres y reuniones de consulta ciudadana. En el siguiente cuadro se registran los niveles de planeación local:

Cuadro N° 3
Niveles de planeación local en el Ecuador

Nivel	Tipo	Planes en marcha	Planes potenciales
Regional	Planes de integración regional	5	15
Provincial	Planes de desarrollo del gobierno provincial	3	21
Mancomunidad	Planes de integración de varios cantones	2	
Cantonal	Planes de desarrollo estratégico cantonal	72	216
Parroquial	Planes de desarrollo parroquial	600	1.300
Zonal	Planes de redes escolares y caminos vecinales	120	300
Organización de Segundo Grado	Planes de desarrollo local	160	180
Comunidad	Plan de acción comunal	80	500

Fuente: entrevistas a directores de instituciones, autoridades locales, revisión de planes cantonales y regionales, memorias institucionales, informes de proyectos y de evaluaciones.

Elaboración: COMUNIDEC

Los datos del cuadro corresponden a los planes comunales y de organizaciones de base que promovidos por numerosos organismos no gubernamentales y el PRODEPINE, por ejemplo sólo en la provincia de Bolívar Plan Internacional diseñó 300 planes comunitarios. Los planes de las Organizaciones de Segundo Grado, aunque han sido impulsados por los diversos agentes externos que auspiciaron el surgimiento de las OSG, son suscitados en su mayoría por el PRODEPINE. La mayoría de los planes de integración zonal corresponden a las metas del Proyecto Redes Amigas, de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe y de la Unidad de Caminos Vecinales del MOP.

Los planes de las juntas parroquiales están empezando a diseñarse con el convenio entre la Escuela Politécnica Nacional y el Comité Nacional de Juntas Parroquiales, estos todavía son una expectativa antes que una realidad. Los planes cantonales son los reconocidos por la Asociación de Municipalidades del Ecuador; al tiempo que los planes provinciales son los que están en marcha; y los planes regionales incluyen el Plan del Pueblo Kayambi impulsado por el CODEMPE, el Plan de Integración Binacional del Sur y los planes de varios organismos de desarrollo regional.

Diversificación de actividades y expansión de la cobertura. Otro resultado compartido en la mayoría de los casos de desarrollo local, es que los municipios están empezando a diversificar sus actividades, evolucionando desde la tradicional prestación de servicios (recolección de basura, dotación de agua potable, cobro de tasas, etc.) a la ejecución de nuevas actividades productivas, socio-organizativas, manejo del medio ambiente e interculturales. Concomitantemente con la diversificación hay una tendencia a expandir la cobertura de servicios e iniciativas de desarrollo a las zonas rurales del cantón, observándose como un resultado importante de estas experiencias el aumento de la acción municipal en todo el cantón, que en buena medida es posible por medio de las alianzas con los agentes externos de desarrollo.

Crecimiento institucional. Aparejado con el anterior resultado, se observa que en estas experiencias hay un incremento de la institucionalidad municipal para el desarrollo local, sea por el lado de crear nuevas dependencias gubernamentales como las direcciones de medio ambiente, unidades de gestión ambiental, de desarrollo sustentable y las empresas

municipales de servicios; o por el lado de crear instancias societales paralelas como los comités de gestión local, comités zonales y unidades ejecutoras que amplían la capacidad de acción de los gobiernos municipales. En las distintas experiencias se están validando nuevos procedimientos de gestión local, que incrementan y complejizan las estructuras de funcionamiento del gobierno municipal.

Mobilización de recursos. Un resultado menos generalizado, pero clave, es que sólo en algunas de las experiencias de gestión local se han movilizado cuantiosos recursos financieros para la ejecución de proyectos, con montos superiores a los recursos presupuestarios municipales, los que han sido administrados en las instancias paralelas o con relativa autonomía municipal, como en el caso de Cotacahi que en el período de gobierno canalizó cinco millones de dólares, o Guamote cuyo comité de gestión maneja un presupuesto anual de setecientos mil dólares.

Hay que diferenciar entre las experiencias más antiguas que han generado mayor capacidad de movilización de recursos, de las experiencias más recientes algunas de las cuales tienen baja capacidad de movilización de recursos; podría considerarse que, paradójicamente, mientras la movilización de recursos en las primeras experiencias es un resultado, en las más recientes tiende a ser una limitación.

Enfoque empresarial. Un efecto nuevo en varias de las experiencias de desarrollo local, es que los municipios están adoptando enfoques, modelos organizativos y procedimientos de gestión de carácter empresarial para la prestación de servicios y el cumplimiento de las nuevas funciones en tres modalidades: formando empresas municipales de servicios, auspiciando empresas mixtas para actividades productivas o legalizando por ordenanza iniciativas empresariales de la sociedad civil.

La adaptación de esquemas empresariales en la gestión local busca reducir la dependencia municipal del presupuesto estatal, crear una base productiva territorial que permita la tributación y reducir el gasto corriente municipal transfiriendo parte de los costos operativos a las iniciativas empresariales.

Exploración de nichos de desarrollo. Algunos municipios están explorando una suerte de “nichos de desarrollo” con base en el reconocimiento de las potencialidades cantonales, permitiéndoles dinamizar

el desarrollo territorial en referencia a un tema específico como Cotacachi en ecología y participación, Pimampiro y la reserva de agua, Tabacundo y el sistema de riego, Puerto López en torno a la faja costera, Otavalo con el turismo y la interculturalidad, Nabón y la productividad agropecuaria, Alausí y la cuenca del río Chanchán, por señalar unos casos.

Los nichos de desarrollo ayudan a integrar las diversas iniciativas locales, operativizan los planes cantonales y facilitan la participación en torno a metas y resultados tangibles de mediano plazo. Cabe señalar que en la mayoría de casos los nichos de desarrollo coinciden con el manejo de recursos naturales, pues se tiende a asociar la “oportunidad” como ventaja comparativa derivada de las riquezas naturales y/o culturales.

• **Incremento de la oferta educativa.** El conjunto de experiencias de desarrollo local ha generado un incremento inusitado en la oferta de capacitación y formación de recursos humanos para el desarrollo local, registrándose como un efecto directo de las demandas técnicas, metodológicas y de gestión en las localidades, que en la actualidad existen 21 programas de diverso tipo y nivel, registrados en el Cuadro No 4, dirigidos al entrenamiento de campo y/o la formación superior para la implementación de acciones de desarrollo local. Pudiendo afirmarse que en relación con el capital humano, el resultado más relevante es la creación de una oferta educativa dirigida a fortalecer las capacidades locales de las experiencias de desarrollo local; la que aunque significativa en cuanto al número, requiere madurar sus contenidos curriculares.

Cuadro N° 4
Oferta educativa en desarrollo local

TIPO	NOMBRE Y PROGRAMA
UNIVERSIDADES	1. Universidad Espíritu Santo, Guayaquil, cursos en Facultad de Derecho 2. Universidad de Cuenca, maestría- PYDLOS 3. Universidad Católica de Quito, maestría y diploma superior en administración y políticas públicas 4. FLACSO Sede Ecuador, maestría en desarrollo local 5. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, seminario de alta administración municipal 6. Universidad de Azuay, maestría en Derecho Administrativo, capacitación en desarrollo local 7. Escuela Superior Politécnica del Litoral, Guayaquil, diploma en Políticas Públicas 8. Universidad Católica de Guayaquil-IPUR, capacitación y asistencia técnica a municipios 9. Universidad de Guayaquil, Facultad de Economía, maestría en desarrollo local 10. Escuela Politécnica del Ejército, curso de administración municipal 11. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, diploma superior en gestión local 12. Universidad Politécnica Salesiana, Quito, licenciatura en gestión para el desarrollo local, diploma superior en políticas públicas y desarrollo local 13. Universidad de las Américas, Quito, maestría en administración y gestión municipal 14. Universidad Nacional de Loja, diploma en desarrollo local
ONG	15. OFIS, Cuenca, capacitación en gestión local 16. CARE, Cuenca, capacitación en gestión local 17. Consorcio CAMAREN, capacitación en desarrollo local 18. COMUNIDEC, capacitación en desarrollo local 19. Corporación OIKOS, capacitación en gestión ambiental local
INSTITUCIONAL	20. Instituto de Capacitación Municipal ICAM, profesionalización de funcionarios municipales 21. AME, Regional Guayaquil, capacitación a municipios 22. AME, Regional Manabí, capacitación a municipios

Fuente: Formación y capacitación para el servicio público en el marco del proceso ecuatoriano de descentralización, Evaluación de la oferta de capacitación en Quito, Guayaquil, Cuenca y Manta, GTZ, Franz Theidick, Quito, julio-agosto 2000. Entrevistas a funcionarios de otros programas de capacitación.

Elaboración: autor.

VII. Avances conceptuales y metodológicos

A. Los avances conceptuales

Las experiencias de desarrollo local están ampliando el campo conceptual del desarrollo, mejorando las nociones sobre integralidad y sectorialidad en la gestión territorial, al igual que renovando los procedimientos de gobernabilidad local y participación democrática en el cantón, introduciendo o cambiando enfoques, conceptos intermedios y terminología especializada. Seguidamente se presentan, a guisa de ejemplo, una síntesis de los principales avances conceptuales bajo la forma de antinomias, estos son contrastes entre los logros y sus límites, que balancean los adelantos conceptuales con sus restricciones prácticas.

- El concepto más generalizado es el de “gobierno local” que se lo asemeja con municipio, utilizándolo mecánicamente para mencionar a los gobiernos seccionales, pero no al poder local. Lo común es relacionar gobierno local con consejo municipal refiriéndose a la estructura administrativa y de gobierno cantonal, pero no a las relaciones de acceso a recursos e influencia que existen en los territorios, tanto en el propio aparato municipal como en la sociedad civil. La noción al restringirse al municipio, excluye a la prefectura y junta parroquial que también pueden considerarse como niveles de gobierno local; en Ecuador el gobierno local es sinónimo de municipio, esta reducción de lo local a lo municipal es una herencia del municipalismo.
- El término “fortalecimiento institucional” se refiere al robustecimiento de las capacidades de gestión dentro del aparato municipal, necesarias pero incompletas, pues no alude a la modernización gubernamental que es poner a tono la estructura de administración de servicios, políticas y decisiones con las iniciativas de desarrollo local, especialmente de cara a las expectativas de transferencia de competencias derivadas de la descentralización. El término fortalecimiento institucional es insuficiente y el de modernización municipal aunque necesario, se lo confunde con privatización.
- La noción de “participación” adquiere diversas definiciones y se la usa eclécticamente como concepto relacional para referirse a eventos de movilización vecinal o comunitaria, de consulta sobre priori-

dades de desarrollo, en diagnósticos y planes, pero no necesariamente para el ejercicio de una cultura democrática que supone una práctica tributaria local, acceso y socialización de información técnica del desarrollo local, participación activa en la toma de decisiones en políticas públicas, liderazgo horizontal en las nuevas institucionalidades y sobre todo redistribución de los espacios de poder. Esta definición de participación como movilización corresponde a una etapa que se está superando, hay que ir más allá del “empowerment” introducido por los agentes externos.

- El término “manejo ambiental” se ha introducido en todas las prácticas de gestión local, para referir la capacidad de carga útil de los recursos naturales en condiciones de sustentabilidad, pero está distante de la sostenibilidad económica que es el uso productivo de los recursos naturales en el mercado, para el mejoramiento de la calidad de vida. Hay desfases complejos entre nociones de sustentabilidad ambiental y nociones de sostenibilidad económica a la hora de los proyectos de desarrollo local, el ejemplo más dramático es el enfoque de cuenca hidrográfica como unidad geográfica y socio-espacial, frente a la división política administrativa local que no empatan, pero se requiere aprender a manejar el concepto de cuenca para integrarlo en las unidades sociales y políticas del desarrollo local.
- El concepto de “encadenamiento productivo” viene usándose desde hace diez años en el desarrollo local, es potente como articulador de actividades económicas que juntan producción con comercialización, da sustento a estrategias de financiamiento rural y de especialización productiva, pero no deja ver suficientemente la capacidad de generar empleo en el territorio que es el principal reto del desarrollo local sustentable.
- La noción de “integralidad del desarrollo” está en boga para referirse a la unificación de los diversos aspectos de las intervenciones, casi siempre desde la lógica de los servicios y los proyectos, pero no desde los actores y el territorio; las integralidades son enfoques externos ligados a las intervenciones que requieren complementarse con las integralidades territoriales y socio-culturales locales.

B. Los métodos participativos en uso

El auge de experiencias de desarrollo local no está acompañada de un incremento de la oferta de metodología participativa. Los esfuerzos se han concentrado en el diagnóstico y planeación cantonal, en este campo se registra una tendencia de constantes adaptaciones, utilizándose las versiones más eclécticas de la Evaluación Rural Rápida para el diagnóstico local que se acoplan con conceptos, técnicas y herramientas de la “Planeación estratégica cantonal” de IULA-CELCADEL, del “Sistema de Desarrollo Local SISDEL” de Comunidec, y de la “Pauta para Planes Locales” de SNV; son una suerte de híbridos metodológicos entre los enfoques participativos y los procedimientos de planeación estratégica.

El hecho es que la mayoría de casos que cuentan con algún plan de desarrollo local, éste ha sido confeccionado por medio de una adaptación vernácula de métodos, pocos son los que han seguido al pie de la letra los manuales oficiales; pudiendo afirmarse que la recreación metodológica es la constante en las experiencias de planeación del desarrollo local.

También se observan debilidades y vacíos metodológicos a la hora de ejecutar los planes, programas, proyectos y demás iniciativas de desarrollo local, pues no se dispone de suficientes métodos para la acción, menos para el seguimiento, evaluación, manejo de conflictos, gerencia, liderazgo y en general de las diversas acciones colectivas. Se considera que hay fragilidades metodológicas en la mayoría de experiencias de desarrollo local, porque los agentes externos tiene escasa destreza instrumental, poco conocimiento y actualización de métodos participativos y todos los esfuerzos se reducen a adaptar las mesas de concertación de los planes en la ejecución de obras.

Curiosamente, en el país hay una vasta trayectoria metodológica en el nivel de proyectos de desarrollo rural, manejo ambiental, organizaciones de género, reivindicación de derechos, etc., pero cuando se trata de aumentar la escala de las acciones al nivel público local, los métodos de proyectos pierden efectividad, se requiere de nuevos métodos que respondan a los inter-fases entre lo público y lo privado, que contribuyan a construir las nuevas institucionalidades de lo público no estatal, métodos para ejecutar políticas sociales en contextos territoriales y muti-actoriales.

Al parecer los métodos de proyectos no son suficientes para el desarrollo local, esta restricción no es solo de las experiencias ecuatorianas, si-

no que responde a la evolución de la propia metodología participativa que se han quedado más en el conocimiento que en la acción. En alguna medida el desarrollo local y la descentralización requieren de nueva metodología acerca de cómo proceder, que precisan construirse en la acción y desde adentro de las experiencias.

C. Las destrezas instrumentales

En consecuencia, los facilitadores de los procesos participativos de desarrollo local utilizan reiterativamente los mismos instrumentos, que diseñados originalmente para el diagnóstico y la planeación, son replicados y adaptados en el seguimiento, ejecución y evaluación de proyectos, planes y programas. La idea de ciclo de proyecto está presente en el manejo instrumental.

El universo instrumental incluye el uso de matrices FODA, planes operativos anuales POA, planeación por objetivos, rápidas versiones del marco lógico, diagramas de Venn para identificar mapas de actores, transectos y mapas parlantes para recursos naturales, técnicas de grupos focales para recabar opiniones, entrevistas abiertas y pocas técnicas de facilitación de grupos como visualización y el taller de consensos.

En ciertos casos más sofisticados se están empezando a construir sistemas de seguimiento por productos e insumos, vía registro de indicadores respaldados en bases de datos para reportes y rendición de cuentas; y aunque en el debate metodológico internacional la tendencia son los indicadores y técnicas de recolección del tipo negociación y comunicación, todavía persisten esquemas rígidos de procedimientos lógicos y cuasi experimentales. En suma, la oferta instrumental también está en concordancia con la tendencia de adaptación metodológica.

VIII. Lecciones de las experiencias de Desarrollo Local

Para finalizar esta sistematización se presentan las principales lecciones del desarrollo local en el país, considerando que en la práctica las organizaciones enfrentan grandes desafíos, pues están modificando los formatos institucionales de los gobiernos seccionales, sus prioridades presupuestarias y la cultura organizativa de los agentes externos.

Se puede y debe territorializar la economía. Las experiencias locales muestran que el mayor esfuerzo debe conducirse hacia territorializar las

iniciativas económicas y de crecimiento productivo como base para generar empleo e ingresos, proceso en el que los gobiernos seccionales tienen que actuar como facilitadores de entornos favorables al desarrollo local, vía políticas seccionales de bienestar. Ninguna iniciativa de manejo de recursos naturales tiene posibilidades de sostenibilidad, si no se la ancla en el territorio con los procesos económicos.

Nueva institucionalidad participativa. La práctica cotidiana enseña que el desarrollo local está íntimamente ligado con elevar la capacidad de gestión local, modernizando los municipios y otros gobiernos seccionales para acoplarlos a las nuevas exigencias de participación, productividad y equidad. La modernización de los gobiernos locales se impone, no solo para asumir una eficiente prestación de servicios basada en el manejo sostenible de los recursos naturales, sino para constituirse en agentes del desarrollo local.

Más métodos y menos instrumentos. Generar, aplicar y transferir nuevas metodologías participativas a los actores locales, por medio de enfoques de servicio y prácticas en el terreno, poniendo énfasis en los métodos más que en los instrumentos, es una enseñanza clave de las experiencias de desarrollo local para fortalecer la capacidad operativa y técnica de los consorcios, redes, plataformas, agentes tercerizados y organizaciones campesinas.

Hacia la sostenibilidad socio-ambiental. Consolidar las alianzas estratégicas para movilizar recursos es un requerimiento constante; el asunto es sostener en el tiempo las alianzas considerando dos aspectos:

- i) Adecuar los instrumentos jurídicos a la realidad de las experiencias de desarrollo local, aunque ésta no es una finalidad de los agentes de apoyo al desarrollo, no hay que estar muy distanciados de sus debates y progresos.
- ii) Los presupuestos municipales son restringidos y están preasignados a los servicios públicos y el gasto corriente, con pocas posibilidades de inversión productiva; se requiere crear fondos financieros extra-municipales para canalizar las diversas iniciativas locales agropecuarias, empresariales, ambientales y de servicios dentro de un marco de políticas sociales de desarrollo local rural.

Nuevas políticas públicas integradas en la localidad. Las experiencias son aleccionadoras acerca de la necesidad de pasar de la sectorialidad

de los proyectos a la integralidad de las intervenciones, en función de los procesos territoriales y socio-culturales locales. Hay numerosas racionalidades superpuestas e inconexas en el ámbito local: cuencas hidrográficas, ecosistemas, bioregiones, parroquias, cantones, provincias, jurisdicciones y competencias ministeriales que deben racionalizarse.

El manejo de recursos naturales forma parte de los procesos de desarrollo local más amplios, no se pueden pensar únicamente como escenarios sectorializados o fragmentados del territorio cantonal a nombre de la ecología, requieren articularse estratégicamente con las políticas regionales y nacionales, evitando caer en la trampa del localismo y la simple visión de conectar lo local con lo global. La idea de competitividad sistémica desde las localidades, tiene posibilidades si efectivamente se logra el crecimiento económico y humano en el territorio.

Bibliografía

Albornoz, Vicente

- 2000 *Gobierno central, autonomías y finanzas provinciales*, Cuadernos sobre Descentralización No. 2, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), Fundación Konrad Adenauer, Quito.

AME

- 1997 Revista *Poder Municipal*, No. 35, oct.-dic. 1997, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), Quito.

Arcos, Carlos

- 2001 *Ecuador: cooperación para el desarrollo, balance de una década*, CEP, Abya Yala, Quito.

Asamblea Nacional Constituyente

- 1998 *Constitución Política de la República del Ecuador*, Gaceta Constitucional, República del Ecuador, junio 1998.

Barrera G., Augusto (coord.)

- 1999 *Ecuador: un modelo para [des]armar. Descentralización, disparidades regionales y modelo de desarrollo*, Grupo Democracia y Desarrollo Local, Quito.

CESA

- 2001 CESA: 34 años generando y recreando propuestas de apoyo al desarrollo, CESA, Quito.

Cárdenas S., José R.

- 1998 *La descentralización y desconcentración del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*, Instituto de Capacitación Municipal ICAM-Quito, Serie Documentos Técnicos No. 2, Quito.

CÁNTARO

- 2001-02 Revista, Cuestiones sobre el desarrollo en el Austro, varios números, Cuenca-Ecuador.

COSTAS

- 2001 Publicación No 446, Programa de Manejo de Recursos Costeros PMRC, Guayaquil, Ecuador.

Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos:

- 2001 *Estamos construyendo un nuevo modelo de país*, Quito-Ecuador

Chiriboga, Manuel

- 1999 *Cambiar se puede, Experiencias del FEPP en el desarrollo rural del Ecuador*, FEPP-Abya Yala, Quito.

Diálogo 21

- 2000 *Tercera esquina regional para el diálogo sobre desarrollo local*, Esquinas para el Diálogo, Documentos de Trabajo, Diálogo 21, PNUD, UNFPA, ODEPLAN, Oxfam UK, Riobamba-Ecuador.

Donoso H., Patricio y Granja A., Rafael

- 1999 *Descentralización y desarrollo local. Construimos el futuro con nuestras propias manos*, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), Programa de Apoyo Municipal (PAM), Quito.

Duorojeanni, Axel

- 1997 *Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuencas)*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 3, Santiago de Chile.

Grupo Promotor

- 1997 *Memorias del Encuentro Nacional Municipios rurales y gestión local*, Grupo promotor: AMPE, ARARIWA, CCP, CEAS, CEPES, CIDIAG, CNA, Coordinadora Rural, COPPA, EPRODICA, Grupo Propuesta Ciudadana, IDCAA, Mesa Nacional Sobre Desplazamiento, RNMR-/Flora Tristan, SER, Lima, Perú.

Guzmán, Marco

- 2000 *Realidad nacional, descentralización y autonomías*, Cuadernos sobre Descentralización No. 1, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), Konrad Adenauer, Quito.

ICAM-Quito

- 2000 *Experiencias municipales exitosas*, Vol. 1, Instituto de Capacitación Municipal, Municipio Metropolitano de Quito, Ecuador.

IEE, Terranueva

- 1998 *Memorias del Encuentro de alcaldes colombo-ecuatorianos*, Instituto de Estudios Ecuatorianos, Todo por Pasto, Terranueva, Cotacachi- Ecuador.

IULA

- 1998 *El desarrollo económico en la agenda de los gobiernos municipales*, Cuaderno del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, IULA/CELCADEL, No. 30, febrero 1998.

Larrea, Carlos (coord.)

- 1999 *Desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador: jerarquización y tipología*, Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (ODEPLAN), Ed. Abya Yala, Quito.

Larrea, Carlos y otros

- 1996 *La geografía de la pobreza en el Ecuador*, Secretaría Técnica del Frente Social, PNUD, Quito.

Ojeda, Lautaro

- 2001 *Estado del Debate sobre Autonomía y Descentralización*, Habitat-PNUD, Quito.

Pachakutik-GDDL

- 2000 *Memoria del Taller de Capacitación de Autoridades Locales*, Movimiento Pachakutik, CONAIE, ECUARUNARI, CONFEUNASSC, CODEN-PE, Grupo Democracia y Desarrollo Local, Quito.

Comité Interministerial de Empleo

- 2002 *Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Local*, Comité Técnico Asesor, Quito-Ecuador.

Programa de Pequeñas Donaciones

- 2002 *Soluciones locales a problemas ambientales globales*, Boletín No 6, PNUD-FMAM, Quito-Ecuador

RIAD

- 1998 *Memorias del Seminario Organizaciones campesinas e indígenas y poderes locales: Propuestas para la gestión participativa del desarrollo local*, Red Interamericana Agricultura y Democracia (RIAD), Grupo Democracia y Desarrollo Local, Centro de Innovaciones Sociales de la UPS-Q, Editorial Abya-Yala, Quito.

Sierra, Enrique y Padilla, Oswaldo

1997 *El municipio como eje del desarrollo local*, Manuales de Capacitación Municipal No. 1, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Quito.

Thedieck, Franz

2000 Evaluación de la oferta de formación y capacitación en Quito, Guayaquil, Cuenca y Manta, GTZ, Quito.

Torres D., Víctor Hugo

1999 *Proyectos de Agua y Saneamiento Rural: lecciones aprendidas*, Programa de Agua y Saneamiento PNUD-Banco Mundial, Quito.

Torres D., Víctor Hugo

1999 El desarrollo local en el Ecuador: discursos, experiencias y desafíos, en *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*, Grupo Democracia y Desarrollo Local, Editorial Abya Yala, Quito.

Varios autores

1999 *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*, Grupo Democracia y Desarrollo Local, Editorial Abya Yala, Quito.

Varios autores

2001 Taller Intercultural de Mujeres Líderes en Poderes Locales, Instituto Científico de Culturas Indígenas, Memoria 3, Quito-Ecuador.

Ley de Régimen Municipal y legislación conexas: Corporación de Estudios

2000 y Publicaciones, Quito.

Ley de Régimen Provincial y legislación conexas, Corporación de Estudios

2000 y Publicaciones, Quito.

Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, República del Ecuador, Quito.

2001

EL MEJORAMIENTO DE LA VIDA TAMBIÉN ES CUESTIÓN DE MÉTODOS

Un recuento de la metodología participativa y el desarrollo local

Víctor Hugo Torres Dávila

I. Presentación

El siguiente documento¹ contiene una rápida exploración del uso de métodos participativos aplicados directa e indirectamente en el desarrollo local. Como se comprenderá, no se trata de un inventario de la multiplicidad de métodos, técnicas y herramientas participativas, puesto que ello es una tarea que rebasa completamente las intenciones de estas páginas; tampoco es un rastreo de todas las adaptaciones de métodos y técnicas realizadas, solo se señalan aquellas de mayor difusión.

Se busca, eso sí, hacer un sucinto recorrido por los principales troncos metodológicos y un breve balance de sus aplicaciones, considerando que en el campo de la metodología participativa predominan las adaptaciones de técnicas, cuando ello no es explícito se alude brumosamente a las denominadas “metodologías propias”, que no son sino el uso generalizado de las técnicas más sencillas y de mayor alcance.

Se observa asimismo, que hay una inclinación a la proliferación de combinaciones instrumentales de la más variada índole, que hacen que el ámbito metodológico esté en constante recreación y dinamismo, lo que vuelve compleja la tarea de catalogar los métodos, muchos de los cuales con la misma intensidad con que aparecen también desaparecen, o tienen vida fugaz.

El texto tiene algunas limitaciones: no se caracteriza a los usuarios de la metodología participativa, ni se explicita con mayor detalle los ámbitos temáticos en que se han aplicado los métodos; pero la principal limita-

ción es que no se analiza la aplicación de la metodología participativa a los enfoques de género, no obstante que es un ámbito temático que absorbe métodos y técnicas participativas dotándoles de nuevos sentidos, en el que se recrean los métodos para el trabajo con mujeres.

En realidad el estudio de la metodología participativa es una cuestión todavía incipiente, casi no existe bibliografía especializada acerca de las experiencias y resultados del uso de métodos participativos. Los académicos y teóricos del desarrollo que han analizado e interpretado la participación ciudadana o la cultura democrática, no han considerado los métodos y las condiciones institucionales con los cuales se concretiza la participación; por lo que hay desfases entre el mundo académico y de investigación respecto de la dimensión operativa y asistencia técnica de la participación en el desarrollo.

De ahí que las ideas y aseveraciones que se consignan en este texto son iniciales, presentadas por el autor con el fin de contribuir al debate de un tema importante por su implicación inmediata para la acción colectiva, por lo que cabe considerarlas como un conjunto de proposiciones para avanzar en el estudio de los métodos participativos y sus resultados.

En este esfuerzo no podemos dejar de reconocer las observaciones y sugerencias hechas por los colegas de COMUNIDEC a este documento, en especial el interés mostrado por Teresa Carbonell y Pablo Ortiz T. en la identificación de los métodos y técnicas participativas. De igual manera, no está de más insistir en que dada la naturaleza del tema se trata de un texto inicial, que requiere completarse y complejizarse, por lo que todos los aportes que los lectores (as) nos hagan llegar serán bien recibidos.

II. Introducción

En torno a la participación hay muchos interrogantes acerca de su viabilidad: qué es, quién la impulsa o promueve, qué condiciones se requieren, cuáles son los pasos para asegurar la colaboración; algunos cuestionamientos son formulados en tono general sobre el “deber ser” de la participación, si es “políticamente correcta”, o acerca de su dimensión ética. La mayoría de inquietudes, si bien adecuadas, pasan por alto otros aspectos igualmente importantes relacionados con el cómo se hace participación, sus métodos y técnicas; por lo que, aunque se habla bastante de participación y se implementan diferentes acciones en su nombre, poco es lo que se sabe sobre sus procedimientos.

La cuestión se complejiza porque muchos activistas del desarrollo, personal del gobierno, funcionarios de agencias de cooperación y profesionales de ONG tienen resistencias a los métodos participativos, no solo por desconocimiento, sino porque su implementación exige adoptar procedimientos y actitudes de relacionamiento interpersonal y grupal que rompen las distancias y la autoridad, asuntos que no siempre están dispuestos a ceder.

Para otros, la aplicación de los métodos participativos es una oportunidad de comunicación y negociación entre los agentes externos, la población y entidades locales; y claro, hay quienes mitifican los métodos participativos considerándoles indispensables en las intervenciones con grupos de población en condición de pobreza y vulnerabilidad, o para su vinculación con las organizaciones de base.

No obstante que la participación es una condición ineludible del desarrollo local, en la práctica pocas personas e instituciones están familiarizadas con sus métodos y técnicas, topándose con ellos ocasionalmente, enfrentándose a un lenguaje lleno de siglas y expresiones que provienen de la cultura empresarial o del campo de la psicología, pero que en realidad también son de las técnicas participativas.

Algunas de estas expresiones, recurrentemente usadas, se vuelven estereotipos, es el caso de los términos fortalezas, debilidades, consensos y empoderamiento que forman parte del lenguaje de la participación, pero debido a un uso simple y excesivo tienden a enredarse con los métodos participativos, creando la ilusión de que para participar basta con grandes enunciados colaborativos, suficientes sillas para los asistentes y habilidad de moderación grupal. El rutinario uso de estos términos confunde a la participación con el diálogo, las reuniones y talleres, cuando en realidad éstos son solo unas técnicas más dentro del repertorio instrumental de los métodos participativos.

El hecho es que los métodos participativos, estemos familiarizados o no con ellos, aluden a formas sociables de comunicación y actuación entre organizaciones populares, entidades gubernamentales, ONG, empresas y agencias de cooperación al desarrollo; requieren de protocolos de aplicación, condiciones mínimas de organización y destrezas de los usuarios; por lo que, en principio, el manejo de métodos y técnicas debería ser parte del instrumental mínimo de quienes están alineados con la participación social.

De otro lado, la tendencia de descentralización estatal transfiere a los gobiernos seccionales, municipios en particular, nuevas funciones, responsabilidades y competencias en tanto forman parte del sistema descentralizado de planeación territorial, por los innumerables planes de desarrollo cantonal que tienen como base el manejo del territorio y los recursos naturales, debido a la prestación tercerizada de servicios, por su inserción en acciones competitivas de turismo basadas en el manejo del paisaje natural, o por su rol de proveedores de servicios básicos.

Por diversas vías, los municipios están enfrentados al manejo sostenible de los recursos naturales, requiriendo de la colaboración interinstitucional, la cogestión público-privada, o la gobernabilidad basada en la responsabilidad compartida de los asuntos públicos entre la población y las organizaciones locales; aspectos donde la participación se vuelve imprescindible.

Pero ya no se trata de una colaboración coyuntural en torno a proyectos, sino de involucrarse establemente en el ejercicio de políticas territoriales, que demandan de métodos y técnicas participativas con alcance público. Aprender a conocerlas es necesario, para lo cual hay una bibliografía interesante, pero de difícil acceso ya que está dispersa, los numerosos manuales de campo no siempre están disponibles y los textos con reflexiones documentadas sobre su aplicación y resultados no existen, o no se les ha difundido suficientemente.

Paradójicamente, el aprendizaje de los métodos y técnicas participativas se reduce a los manuales de auto capacitación, aparentemente sencillos, pensados para todo tipo de gente, pero a la hora de la acción son pocas las personas realmente entrenadas en el manejo de métodos y técnicas participativas, más escasos aún son los eventos de entrenamiento profesional. Entonces, ¿Porqué a pesar de la creciente demanda de colaboración y de la aparente facilidad de los métodos, son pocos los espacios de aprendizaje y escasas las personas que manejan la metodología participativa?

En la búsqueda de una respuesta, el presente documento se propone contribuir a la comprensión acerca de cómo se hace la participación, a través de una rápida revisión de lo que se denomina el campo de la metodología participativa, sus métodos, técnicas e instrumentos, mostrando las especificidades a través de los usuarios, discursos y contextos de aplicación.

En la primera parte del texto se revisa la evolución del concepto de participación, revelando los distintos sentidos que adopta en relación con la noción de poder; en la segunda parte se reseña de dónde provienen los métodos participativos, indicando cuáles son las disciplinas que han aportado en este campo; inmediatamente, en la tercera parte se hace una síntesis de las adaptaciones metodológicas en el país; en la cuarta sección se presenta el repertorio disponible, un balance de los métodos en uso y sus principales desafíos; finalmente se cierra el texto con una conclusión, que es más un llamado de atención sobre las perspectivas de la metodología participativa.

III. La participación: Acumulado de sentidos

Los términos *participación* y *participativo* aparecieron por primera vez en el lenguaje del desarrollo durante la década de los años cincuenta, cuando numerosos activistas sociales y trabajadores de campo esperanzados en ayudar a develar las relaciones de opresión que existían en la realidad, buscaban acercar los proyectos de desarrollo a la población involucrada en su diseño, formulación e implementación; la gran mayoría de ellos eran partidarios del fin de las estrategias de acción de “arriba a hacia abajo” y de incluir métodos participativos de interacción como dimensión esencial del desarrollo (cfr. Rahnema, 1993: p. 117).

La participación en el desarrollo local es una expresión persuasiva, pues de manera creciente numerosas entidades estatales, agencias internacionales, municipios, organizaciones de la sociedad civil y personas la usan de múltiples formas, refiriéndose a acontecimientos de distinta escala, para el logro de disímiles propósitos, en la implantación de políticas territoriales y en las diferentes acciones del gobierno local.

La participación es vista, por unos actores sociales, como un medio que orienta a los proyectos de manera colaborativa, eficiente y con costos bajos; para otros, en cambio, permite a las comunidades y vecindarios dar pasos para controlar y apropiarse del desarrollo. En ambas posturas, la participación se muestra como un término dinámico y un hecho relacional, que se recrea a sí mismo por la diversidad de actores, usos y contextos en la que se invoca.

Las antropólogas Nici Nelson y Susan Wright acertadamente señalan que lograr una definición ideal de participación es difícil, puesto que

históricamente es una acumulación de significados que son posibles de utilizar, los que más allá de sus mejores ideas se usan con sentido de “empoderamiento”² de los débiles y empobrecidos; aunque, contemporáneamente, la participación está imbuida de diferentes ideologías y significados particulares, atribuidos por gente en diversas situaciones y provenientes de cualquier organización (Nelson and Wright, 1995: p. 2).

En los años sesenta y setenta, la participación asumió claramente el sentido de intervención en los asuntos públicos. Términos como “participación popular” o “participación política” aludían, por ejemplo, entre los ingleses, a la presión sobre los gobiernos locales cuando no cumplían el rol democrático de involucrar a las organizaciones ciudadanas en los asuntos públicos.

La participación popular movilizó grandes contingentes de población persuadidos de involucrarse en la toma de decisiones públicas, formándose asociaciones, grupos de presión y campañas de protesta que acercaron a la gente a la toma de decisiones; resultando esencial para la legitimación de las nuevas estructuras y planes locales, pues los consejos locales institucionalizaron la participación estableciendo los términos de quiénes participan y los procedimientos para el control de los excesos, justificando así el estatus democrático de los gobiernos locales (Nelson and Wright, 1995: p. 2).

El clásico estudio de Robert Dahl sobre el funcionamiento del gobierno local en la ciudad norteamericana de New Haven, también mostró la relevancia de la participación para ejercer influencia ciudadana en los asuntos públicos, llegando a modelarse las formas de influencia y participación. Durante las décadas sesenta y setenta, en algunos países del “Primer Mundo”, la participación popular se proyectó en el ámbito público teniendo como escenario privilegiado a los gobiernos locales, tendencia que como advirtieron Nelson y Wright fueron fundamentalmente experiencias de políticas públicas de co-opciones.

En el “Tercer Mundo” la participación en los asuntos públicos introdujo nuevos sentidos, algunos derivados de los modelos de desarrollo impulsados en la segunda post-guerra, que basados en imágenes de modernidad, penetración del capital e industrialización buscaban el “progreso de los países atrasados”; promoviendo mecanismos participativos de las sociedades tradicionales para insertarlas en la economía moderna y en las políticas reformistas del Estado-nación.

En América Latina, hasta fines de los años sesenta, la participación popular estaba imbuida por el enfoque de modernidad, especialmente por el concepto de “marginalidad” que veía a la población atada a culturas tradicionales que les obligaban a vivir en situación marginal, por tanto incapacitada de acceder a los beneficios del desarrollo y contribuir al adelanto social. La Alianza para el Progreso difundió sus programas orientados a incorporar a las poblaciones marginales en el desarrollo, por medio de agentes externos portadores de valores de participación que, en medio de relaciones asimétricas, inducían la modernización.

Esta idea de participación se difundió, llegando, como lo señalara Velásquez (2001: p.80), a considerarse el “antídoto a la marginalidad” y el más eficaz mecanismo de adaptación cultural que propagó normas y valores modernizantes, así como involucró a segmentos de la población en la práctica del desarrollo sin cuestionar sus estructuras ni formas de operación. Carente de sentido crítico, la participación popular durante los años sesenta fue un poderoso instrumento de integración social.

En la siguiente década, el movimiento por la educación popular cuestionó la relación asimétrica de los agentes del desarrollo, destacando el protagonismo de los oprimidos para crear autoorganización y autogobierno social. Introdujo la noción de “proceso participativo”, refiriéndose al conjunto de esfuerzos deliberados, organizados y colectivos de los excluidos en defensa de su vida, la que junto a la autogestión se orientaba a generar bienes y servicios sociales; al tiempo que los grupos populares asumían indirectamente la crítica del Estado.

El UNRID difundió este enfoque, definió a la participación como los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y movimientos de aquellos que hasta ahora están excluidos de tal control (cfr. Stiefel and Wolfe, 1984: p. 12). Orlando Fals-Borda fue más allá, indicando que efectivamente se trata de un tipo especial de poder, el poder popular perteneciente a las clases oprimidas, explotadas y a sus organizaciones en la defensa de sus justos intereses, que permite avanzar en una parte de las metas de cambio social, siempre que estén dentro de un sistema participativo. Señaló que la participación es la única forma de sacar a la práctica del desarrollo de la degeneración burocrática, vertical y dependiente en la que cayó (Orlando Fals-Borda, 1988).

En los años ochenta, durante el período de transiciones democráticas, tomó fuerza el enfoque de participación ciudadana ampliando las

ideas de incorporación y autogestión hacia la intervención de los agentes sociales en las actividades públicas, por medio de lo que Cunill (1997: p. 81) denominó “arreglos institucionales”, que replantean la relación Estado-sociedad civil en el diseño de políticas públicas, revocatoria del mandato de autoridades electas y transferencia de la prestación de servicios públicos.

Durante los años noventa varios países emprendieron reformas constitucionales con énfasis en los instrumentos de democracia participativa, que abrieron canales para la intervención ciudadana en la gestión pública, así como para la transferencia de funciones y competencias gubernamentales, concediendo a las comunidades un peso importante en su conducción. La descentralización estatal³ pasó a ser el referente del nuevo arreglo institucional, que privilegia la cooperación social en la provisión de servicios públicos.

El Cuarto Informe de Desarrollo Humano dedicado a la participación, anotaba que los gobiernos precisan nuevas formas para que la población participe más en los asuntos públicos y tenga mayor influencia en las decisiones que afectan sus vidas, descentralizando más autoridad en las administraciones locales y concediendo mayor libertad a las organizaciones populares y no gubernamentales que son los instrumentos de participación popular (cfr. PNUD, 1993).

Por esos años, el experto iraní Majid Rahnema (1993: pp. 118-120), identificó seis razones de interés gubernamental para asumir el concepto de participación: no es percibido como una amenaza, políticamente es un eslogan atractivo, sienta las bases económicas en tanto apela a proposiciones, representa un instrumento efectivo para nuevas fuentes de financiamiento, promueve estratagemas de acceso a recursos y puede involucrar al sector privado en los asuntos del desarrollo.

En 1994 el Banco Mundial se alineó con la participación, definiéndole como un proceso en el que los interesados (stakeholders)⁴ influyen y toman el control sobre las iniciativas de desarrollo, decisiones y recursos que les afectan (World Bank, 1994); publicó, dos años más tarde, el documento “The World Bank Participation Sourcebook” considerado el instrumento maestro para delinear enfoques y planes de acción en sus intervenciones. De su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo también incorporó la participación, publicando en 1997 el libro de consulta en el que se considera que la participación es una innovadora modalidad de coopera-

ción pública para asumir el desarrollo en los programas y proyectos del Banco en la región.

El auge participativo fortalecía el protagonismo de la sociedad civil y del mercado, junto con la reducción estatal, por lo que variantes de participación social como el enfoque de respuesta a la demanda⁵, la competencia entre oferentes, la tercerización de los servicios y las alianzas estratégicas se impusieron como referentes indispensables en los modelos de prestación de servicios públicos.

Respecto de esta tendencia creciente de adoptar la participación, Kliksberg (2000) señaló que, durante la década de los años noventa, las entidades nacionales e internacionales de ayuda al desarrollo arribaron al consenso de la importancia de la participación en los asuntos públicos, ya que es parte de una nueva percepción del adelanto social enraizada en necesidades que surgen de la misma realidad.

En la actualidad para la generalidad de personas e instituciones vinculadas al desarrollo, la participación es un elemento substancial; está en los enfoques y políticas de las entidades del sistema de las Naciones Unidas como FAO, PNUD, UNIFEM, UNICEF; en los programas de cooperación internacional de las agencias estatales como USAID y GTZ. Numerosas organizaciones de la sociedad civil, en los países del norte, recurren a la participación en sus relaciones con los países del sur; y por cierto, la mayoría de ONG y organizaciones de base en los países de la región, declaran su adhesión a la participación y ser usuarios de sus métodos.

No obstante, a comienzos del siglo veintiuno, se registran indicios que no es posible la prestación de servicios públicos únicamente desde la sociedad y el mercado, sin rever nuevamente el rol estratégico del Estado, por lo que la participación ciudadana es mirada como indispensable para sostener una descentralización estatal que sea irreversible, que profundice la democracia como condición del desarrollo local y que explore nuevos acuerdos entre el Estado y la sociedad civil⁶.

A. ¿Qué es la participación en el desarrollo local?

De esta breve reseña, se desprende que la noción de participación no es la sustitución lineal de unos significados por otros, sino un complejo proceso histórico rico en acumulados de sentidos, que muestran a la par-

ticipación como un hecho relacional con múltiples aristas, ya que en la práctica conviven y se entrecruzan distintos enfoques y niveles.

Se participa a través de las organizaciones sociales que gestionan servicios básicos, como sucede con las llamadas “organizaciones de segundo grado” (OSG)⁷ en muchas zonas rurales y barrios marginales. Otra forma es la participación masiva de grandes contingentes de población movilizados en torno a intereses estratégicos, como acontece con las acciones indígenas y campesinas en defensa del territorio, los recursos naturales y la cultura.

Variantes de participación son los procedimientos institucionalizados, con prácticas reglamentadas, que siguen protocolos técnicos como son las mesas de concertación o los mecanismos de consulta para la elaboración de planes estratégicos cantonales en los denominados gobiernos locales alternativos⁸. La participación también está en el centro de las acciones consensuadas del tipo movimiento social, que presidido por valores de equidad reivindican derechos sociales, como los movimientos de mujeres que se movilizan para tener presencia en escenarios políticos e influenciar en las decisiones.

Hay participación en los programas estatales que adoptan modelos tercerizados para la prestación de servicios sociales, o que transfieren recursos monetarios y responsabilidades contractuales a las comunidades para la gestión directa de obras; también existe participación en los proyectos de desarrollo que, usando métodos colaborativos, buscan convertir a los beneficiarios en actores protagónicos en el ciclo del proyecto⁹.

Las distintas escalas y modalidades de participación evidencian que la acepción originaria de participación como “delegación en las decisiones”, ha sido superada. En la actualidad hay consenso acerca de que la participación es un medio, es un dispositivo social, que se practica en condiciones objetivas y subjetivas en torno a una cuestión central: las disputas de poder¹⁰.

Markus Brose define acertadamente que los enfoques participativos tienen la función principal de ayudar a estructurar las disputas sobre el poder entre los actores sociales, volviéndoles más transparentes, para contribuir a una distribución equitativa del poder en la toma de decisiones, movilización de recursos y emprendimiento de actividades, sea en el ámbito gubernamental, organizativo, de programas-proyectos públicos y municipal (Brose, 2001: p. 11).

En los escenarios del desarrollo local se expresan los plurales intereses, adquieren protagonismo los actores y se ejercen vínculos de autoridad, concretizándose las disputas de poder. Aquí la participación implica desplegar relaciones de influencia pública en el gobierno y la sociedad, con alcance en el territorio, para mejorar la calidad de vida de los habitantes, demandando de los actores determinados comportamientos y procedimientos instrumentales.

La participación local con fines públicos requiere de la mediación municipal para enlazar al capital social existente, e incluir a la población en las decisiones y gestión de políticas locales. No es un evento natural o espontáneo, sino un hecho intencionado con costos y problemas de acción colectiva, que depende de la disponibilidad de recursos materiales y culturales, que está relacionado con la calidad del liderazgo, la intervención de los agentes externos y las oportunidades creadas por la acción gubernamental.

Se identifican al menos tres condiciones que hacen posible a las entidades gubernamentales, organizaciones sociales y agentes externos participar en el desarrollo local¹¹. Por un lado, es necesario que se comuniquen entre sí expresando la voluntad de involucrarse en acciones conjuntas, motivadas por intereses comunes y con actitudes convincentes de que la participación va a ayudar a resolver problemas o necesidades; tienen que haber motivos suficientes y convicción acerca de la utilidad de la participación.

De otro lado, es clave que sepan cómo hacerlo, esto es que cuenten con los conocimientos, habilidades y destrezas necesarias para intervenir en la consecución de objetivos de forma colectiva; se requiere, por consiguiente, que haya métodos participativos al alcance de la gente, que no impliquen crear instancias técnicas artificiales. Y finalmente, es indispensable que existan los mecanismos que integren en el territorio a los actores, que les ayuden a enraizar una cultura de asociatividad local; es decir, es imprescindible que existan los causes institucionales y mecanismos públicos que hagan posible una efectiva participación.

B. Acerca de metodología, métodos y técnicas participativas

Las ideas de participación ciudadana, autogestión popular o incorporación se concretizan en la práctica social a través de los llamados mé-

todos participativos. No son suficientes los grandes enunciados e intenciones colaborativas, si no disponen de las reglas, sistemas y procedimientos que involucren a las entidades, organizaciones y población en los hechos y decisiones locales.

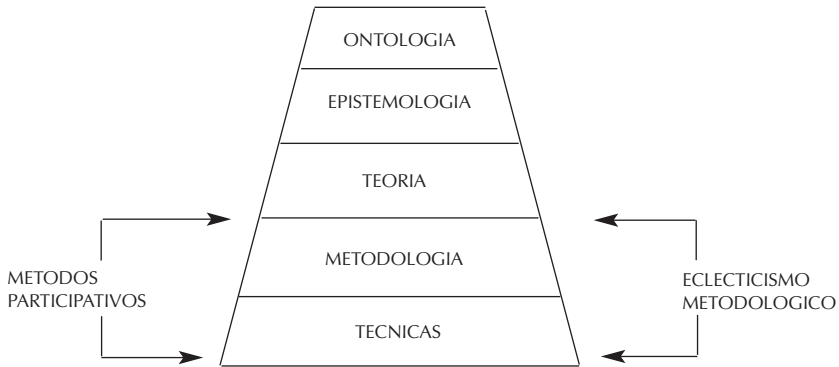
La experiencia muestra que la participación no es el fruto del voluntarismo de la gente o las instituciones, ni resultado del azar o la suerte; es un acontecimiento intencional que requiere de enfoques orientadores, el uso de procedimientos mínimos que demandan del manejo de instrumentos y técnicas, todas aprehensibles, esto es conocimientos y destrezas disponibles a todas las personas y que pueden mejorarse en la práctica. Las experiencias en torno a la construcción del poder advierten la necesidad de caminos ordenados y pasos sistemáticos para ejercer influencia, accediendo a recursos locales; es decir, la construcción colectiva del poder exhorta a la metodología participativa.

En la vida cotidiana los practicantes de la participación han generalizado el uso de términos como metodología y métodos participativos, para referirse a los pasos que requieren las acciones colaborativas; igualmente han difundido palabras como técnicas, instrumentos y herramientas participativas para indistintamente referirse a los procedimientos operativos del trabajo grupal. El uso recurrente de los vocablos, en calidad de sinónimos, está creando un lenguaje algo confuso, en el que se entrecruzan los términos y las palabras.

Más allá de acuerdos o desacuerdos sobre el sentido teórico de sus definiciones, cabe diferenciar que cada uno de estos términos se refiere a un aspecto de la participación, que no necesariamente delimitan una teoría de la participación y sus métodos, o contrariamente que pueden remitirse a distintas teorías de la participación; cuestión que está relacionada con la aceptación generalizada de que en el campo de la metodología participativa cabe el eclecticismo¹².

El denominado “eclecticismo metodológico” alude a que los métodos participativos se ubican, por así decirlo, en la parte baja de la pirámide del conocimiento, como puede observarse en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1
Pirámide del conocimiento



En la cúspide de la pirámide se ubica el nivel de la Ontología, o la visión-representación del ser de las cosas, que hace posible la existencia social. Inmediatamente, en el nivel descendente se encuentra la Epistemología, que es la crítica de cómo se hace el conocimiento. El tercer nivel corresponde a la Teoría, entendida como el conjunto ordenado de conocimientos y razonamientos para explicar los acontecimientos de la realidad.

El cuarto nivel descendente corresponde al Método, que es el orden lógico de un conjunto de reglas para la acción, posibles de usarse por cualquiera en tanto no depende de la capacidad intelectual de las personas. En el quinto nivel están las Técnicas, concebidas como los procedimientos o habilidades concretas para realizar actividades, en algunos casos para llevar a efecto las fases de los métodos.

El ámbito de la metodología participativa se encuentra entre el cuarto y quinto niveles de la pirámide del conocimiento, pudiendo llegar en el nivel superior hasta las denominadas “teorías intermedias”¹³ y en el inferior hasta las herramientas, lo que permite la combinación de reglas y procedimientos operativos, sin necesariamente adscribirse a los niveles superiores del conocimiento.

Teniendo como referencia esta metáfora de la pirámide del conocimiento y para fines de contribuir a esclarecer el uso de los términos, se propone asumir la expresión *metodología participativa* para referirse al

ámbito conceptual más amplio que incluye a los distintos métodos participativos; así, la metodología participativa se define como el campo de estudio, reflexión y comparación de los variados métodos, prácticas y experiencias de participación con arreglo a determinados valores cognoscitivos como claridad, coherencia, objetividad, originalidad y relevancia. En la metodología participativa caben los enfoques de educación popular, la investigación acción, las variantes del poder-empoderamiento y las diversas visiones de participación.

En cambio, el término *métodos participativos* se refiere a las variadas formas de involucrar a la gente en las decisiones y en el ejercicio del poder, son caminos previamente estructurados que orientan el trabajo individual y en grupo, a través de secuencias de etapas ordenadas lógicamente, algunas de las cuales requieren de sus propios procedimientos. Los métodos participativos son múltiples y se encuentran regados en los sectores del desarrollo local como salud, manejo de recursos naturales, gestión asociativa, desarrollo vecinal y rural; al igual que en distintas áreas de intervención como pueden ser el diagnóstico, la planeación, el ciclo de proyectos, la gestión municipal, el fortalecimiento organizativo y la gerencia social, entre otros.

La expresión *técnicas participativas*, por su parte, alude a los mecanismos de relacionamiento interpersonal o de animación cultural que permiten poner en práctica las fases de los métodos, ejecutando un conjunto de actividades que facilitan las intervenciones o el involucramiento de la gente y las instituciones en grupos o colectivos adecuados. Las técnicas participativas implican seguir pasos coordinados, con protocolos de ejecución que deben respetarse y cumplirse certeramente para asegurar logros; las técnicas se aplican, entre otros, en los ámbitos de comunicación, reflexión colectiva, decisiones grupales, liderazgo horizontal, intervenciones públicas y actividades combinadas.

El término *instrumentos participativos* se refiere a los dispositivos empíricos y artefactos comunicacionales para el trabajo de campo, que se aplican en el lugar de los hechos y están disponibles para ser utilizados por la gente y los facilitadores durante las acciones colaborativas. Al conjunto de instrumentos disponibles y agrupados con fines específicos, según la cercanía disciplinaria de los usuarios, unos les denominan instrumental, otros hablan de cajas de herramientas y hay quienes los llaman menús o repertorios. Los instrumentos sirven para recolectar datos, captar percep-

ciones, analizar información, visualizar colectivamente, manejar recursos, documentar eventos y demás actividades reflexivas.

Entonces, la metodología participativa abarca a los métodos, los cuales, a su vez, incluyen técnicas participativas que tienen sus respectivos instrumentos de campo. Esta propuesta para diferenciar los términos y las palabras concuerda con las acepciones registradas en buena parte de la bibliografía revisada, por lo que si bien tiene un sentido meramente descriptivo, busca contribuir a una mejor comprensión de los niveles o escalas de participación, no tiene pretensiones de jerarquización conceptual, ni de establecer un orden formal. Quienes lean este documento están en libertad de disentir de estas acepciones y adoptar las suyas propias, aunque, de todos modos, hay que tratar de llegar a un mínimo lenguaje común.

IV. ¿De dónde proviene la metodología participativa?

El ámbito de la metodología participativa es completamente interdisciplinario, allí convergen enfoques, conocimientos, métodos, técnicas y destrezas provenientes de los más diversos campos del saber y la experiencia humana. Los métodos participativos, por su parte, también se nutren cada uno de las distintas disciplinas sociales y físicas; mostrándose dinámicos, porque están en permanente adaptación y absorción de los avances tecnológicos, al igual que superándose unos a otros, o integrándose entre sí.

Los practicantes de la participación tienden a extraer porciones de unos métodos e insertarlas en otros; al tiempo que las realidades locales y las identidades particulares imponen criterios de selección, con lo que las técnicas e instrumentos que se adoptan en unos sitios y condiciones, no necesariamente se aplican en otros, o se depuran conforme las exigencias locales. Del mismo modo, entre los usuarios hay una actitud generalizada de que solo los instrumentos que sirven se usan, los que no se desechan; con todo ello, el resultado es una constante recreación de métodos, técnicas e instrumentos participativos.

Así, lo que en la actualidad se reconoce como metodología participativa es un amplio entramado de procedimientos polifuncionales, con una vasta gama de posibilidades de aplicación en los más variados campos del desarrollo local. Las técnicas e instrumentos se han propagado con tal fuerza que en lugar de establecer grupos de técnicas según su función y

complejidad, es más útil reconocer que éstas conforman un “continuo instrumental” en cuyos extremos están en un lado las técnicas sencillas, rápidas, cualitativas y en el otro las técnicas complejas, largas, cuantitativas; entre ambos extremos hay una dilatada gradación de opciones y combinaciones instrumentales, cuyo acceso depende de las destrezas, condiciones y demandas de los usuarios¹⁴.

Igualmente, los orígenes de las técnicas participativas son heterogéneos. Una técnica o instrumento creado en determinada disciplina con el devenir del tiempo sufre adaptaciones y recreaciones, cuando llega al ámbito de la metodología participativa se resignifica y muta con mediaciones pedagógicas. Las técnicas e instrumentos participativos al margen de su origen, comparten una tendencia general: siendo originalmente complejas se vuelven sencillas, siendo de uso especializado se vuelven fáciles de manipular para la gente común, estando inicialmente circunscritas a pequeños círculos de iniciados se difunden y riegan entre distintas audiencias; es decir, las técnicas participativas de ser dominio de pocos pasan a ser patrimonio colectivo.

Los ejemplos abundan, simplemente se indica el caso de la técnica denominada “corte transversal” imprescindible en todos los métodos de diagnóstico y evaluación rural rápida, que originalmente practicaban los primeros geólogos de comienzos del siglo diecinueve como el prusiano Alexander von Humboldt que en su viaje a las montañas del Ecuador realizó insuperables cortes transversales para sintetizar la “geografía de las plantas en el trópico”; ahora éstos cortes pueden hacerlos campesinos entrenados que recorren un lugar y dibujan el paisaje con sus problemas e indicadores.

O el caso de la “triangulación”, propia de las metodologías rápidas, por la que se confronta un mismo dato con fuentes y criterios distintos; originalmente es un principio de la navegación que recurre a varios puntos de referencia para encontrar la posición exacta de un objeto en el espacio, que ahora en calidad de técnica participativa es de fácil aplicación para el análisis de los datos.

En el ámbito de la metodología participativa se observa que hay al menos cinco grandes campos interdisciplinarios que son fuente originaria de los más importantes métodos, técnicas e instrumentos participativos y son: la cultura empresarial, la sicología social, la antropología, la planificación y la cooperación al desarrollo. A continuación se hace un “barrido” de

los grandes métodos, con la finalidad de mostrar los troncos principales de los cuales se desprenden y recrean nuevos métodos y técnicas participativas.

A. La cultura empresarial

Específicamente desde el ámbito de la administración empresarial, se han producido métodos y técnicas participativas de carácter corporativo, que pensadas para el mercado, el personal, la productividad y la gerencia han sido trasladadas al desarrollo local para el tratamiento de las necesidades, los funcionarios, el desempeño institucional y el liderazgo. A fines de los años sesenta la cultura empresarial se apropió de la noción de participación y construyó la denominada “tecnología participativa”, introduciendo nociones como liderazgo facilitador, estructuras horizontales, respuestas al cambio social, la competencia como palabra clave.

Se desarrollaron métodos como la Conversación Enfocada, el Taller de Consensos, la Planificación y Orquestación de Eventos, Planificación Estratégica y Desarrollo de Liderazgos (cfr. Spencer, 1994); al igual que técnicas ampliamente difundidas como la entrevista grupal denominada “Grupo Focal” para captar rápidamente percepciones sobre la demanda de productos, y la emblemática “Matriz FODA”: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas para el análisis de factores.

Teniendo como referencia los estudios sobre la toma de decisiones de los problemas en las empresas, Saul Eisen con base en los conceptos de “Campo de Fuerzas” desarrollados por Kurt Lewin en los años cuarenta, creó un modelo sistémico del comportamiento de grupos que junto con la técnica de “Grupo Nominal” desarrollada por André Delbec Andrew, Van de Ven y David Gustafson, fue operativizada por Edwin Bartee dando origen al “Método de Resolución de Problemas MRP” (cfr. Almeida y Bujes, 2001: p. 203). Posteriormente, sobre este método se desarrollaron numerosas adaptaciones metodológicas y técnicas para el manejo y resolución de conflictos ambientales, laborales, civiles, psicológicos y sociales.

Por su lado, el método de “Planeación Estratégica Municipal PEM”, pensado para organizar y gerenciar el desarrollo municipal, también tiene su origen en el planeamiento estratégico de las grandes corporaciones empresariales de los años cincuenta. Se viene aplicando el enfoque empresarial a las organizaciones públicas de los Estados Unidos desde los años se-

tenta, de Europa en los años ochenta y de América Latina en los años noventa; en esencia, el método reconoce las diferencias entre los sectores privado y público en tanto busca cambios en las formas de intervención territorial, implicando mecanismos de gerencia, una estructura organizacional moderna, instrumentos y habilidades de los funcionarios (cfr. Pfeiffer, 2001: p. 259).

El método “Incubadora de Nuevos Negocios CEFÉ”, nació de las investigaciones de David McClellan en los años setenta en torno al ideal emprendedor de los individuos, que fue retomado por el alemán Rainer Kolschhorn y el canadiense James Tomecko, quienes produjeron un mecanismo para generar respuestas situacionales proactivas, basadas en conocimientos, habilidades, características, actitudes y visiones que fue difundido por la GTZ para promover pequeños negocios informales. El método ha sido complejizado y ampliado a otros campos de la actividad social, por lo que está siendo aplicado en emprendimientos económicos con mujeres en actividades de forestería comunitaria.

B. La Psicología Social

Desde la Psicología Social que es una disciplina rica en técnicas de animación grupal y de relacionamiento interpersonal, se han producido pocos métodos participativos ligados al desarrollo local; entre ellos, hay uno considerado de los más antiguos y trascendentales en la región: la investigación acción participativa.

La investigación-acción surgió a fines de los años cuarenta en los Estados Unidos como disciplina académica de la Psicología Social, se popularizó desde fines de los años sesenta a través del enfoque pedagógico de Paulo Freire sobre la conciencia política de los oprimidos, desarrollándose el método “Investigación-Acción Participativa IAP”. En él confluyen un conjunto de escuelas críticas de investigación y pedagogía social, junto con corrientes de pensamiento europeo, aunque son varias las definiciones se considera que la IAP es un método de estudio y acción que busca obtener resultados fiables y útiles para mejorar situaciones colectivas, basando la investigación en la participación de los propios colectivos a investigar (Alberich; 2001: p. 70).

La IAP es una creación intelectual y una práctica participativa propia de las comunidades rurales, que buscan la realización de una visión del

poder, no sólo del desarrollo diría Orlando Fals Borda, que concebida bajo el principio de “aprender haciendo” propende a que el investigador ponga su conocimiento al servicio de los grupos locales. El enfoque IAP y algunos de sus procedimientos están en el núcleo de varias adaptaciones metodológicas realizadas en la región, encontrándose híbridos de IAP en los métodos de diagnóstico, planeación, evaluación, sistematización, ciclo de proyecto y tratamiento de conflictos.

C. La Antropología

En la producción de métodos participativos los distintos autores han sabido aprovechar los enfoques y técnicas de los estudios etnográficos desarrollados en la Antropología, especialmente aquellos aplicables a poblaciones rurales, grupos indígenas, jóvenes y población en situación de vulnerabilidad. En todos los métodos etnográficos hay una amplia recreación de técnicas antropológicas, como las diversas maneras de realizar entrevistas grupales, personales, estructuradas, semi-estructuradas que han dado lugar a varios manuales sobre “el arte de entrevistar”.

Los métodos etnográficos encuentran su principal expresión en los “Procedimientos Rápidos de Apreciación RAP”, desarrollados en el marco del programa de seguridad alimentaria y atención básica de salud de UNICEF, que se difundió aceleradamente a través del UNRID para mejorar la comprensión de los éxitos y problemas de la atención primaria de salud (Scrimshaw y Hurtado, 1988).

La denominada “Apreciación Etnográfica Rápida REA”, es un método de diagnóstico con elementos étnicos de aplicación vertiginosa, desarrollado bajo el auspicio de la Universidad John Hopkins de Baltimore. En esta línea se sitúa el enfoque del Banco Mundial sobre la “Apreciación de Beneficiarios BA”, desarrollada por L. F. Salmeen en 1987; las “Encuestas Básicas a Nivel de Comunidad CBS”; el “Enfoque de Consulta y Participación Popular” de Development Studies Unit de Suecia; y los “Estudios de Línea-base Comunitaria” de la Unidad de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Estocolmo.

Las técnicas de observación participante se han recreado hasta transformarlas en métodos participativos para el seguimiento y la evaluación de proyectos o procesos, como el caso de la interesante metodología de monitoreo del medio ambiente desarrollada por Joanne Abbot e Irene

Guijt (1999), en la que se discute el carácter del monitoreo participativo de los cambios ambientales y el impacto de las intervenciones de manejo de recursos naturales, enfatizando en la ejecución y en el rol de los beneficiarios en los niveles de seguimiento.

D. La Planificación pública

Ha sido parte de la llamada “cultura municipalista” que en los organismos de gobierno seccional tengan fuerte peso los métodos convencionales de planeación centralista, que recurriendo a enfoques de “arriba hacia abajo” y grandes orientaciones estratégicas establecieron los parámetros de intervención estatal, en los que se consideraba a la población como el objeto de intervención, o en el mejor de los casos era motivo de una rápida consulta a las capas dirigentes. La totalidad de los primeros planes municipales replicaban a escala local el método de planeación centralizada.

En las dos últimas décadas la planeación con fines públicos está dando pasos interesantes en cuanto a incorporar nuevos métodos participativos, algunos aplicados a los gobiernos municipales, observándose variaciones instrumentales conforme hay mayor cercanía de las organizaciones de la sociedad civil a la metodología participativa.

Distante de los métodos convencionales está el método de “Planeamiento Estratégico Situacional PES”, elaborado en los años setenta por el economista chileno Carlos Matus, que si bien estuvo pensado para la gestión de gobierno, ha sido aplicado en cualquier tipo de organización que demanda un objetivo y un proceso de cambio, con lo que ha tenido amplia difusión. Inspirados en esta metodología se desarrollaron el “Método Altair de Planeación Popular MAAP”, el “Planeamiento Estratégico y Democrático PED” y el “Planeamiento Estratégico Participativo PEP”.

A fines de los años ochenta se creó el “Presupuesto Participativo en Porto Alegre y Recife”, como una modalidad de gestión participativa del poder público, teniendo como propósito la elaboración y ejecución del presupuesto municipal y sus prioridades para tomar decisiones sobre cuánto, qué, cuándo y dónde se realizan las inversiones; actualmente el método se aplica en ochenta municipios brasileños (Barbosa da Silva, 2001: p. 211).

El método “Participatory Appraisal of Competitive Advantage P-CA”, ha sido aplicado para desarrollar ventajas competitivas sistémicas en el ámbito del fomento local y regional de empleo e ingresos por el Proyecto Marketing Municipal de la Fundación Emprender en Santa Catarina, Brasil.

También en el Brasil, a mediados de los años noventa, en busca de ayudar a los municipios a que dispongan de un proyecto que oriente y promueva su desarrollo en una perspectiva de mediano y largo plazo, se produjo el “Método de Autodiagnóstico de las Potencialidades Municipales y Planeamiento de Acciones MAMPLA”, que combina instrumentos de consultoría organizacional, conceptos de teoría de sistemas, planeamiento estratégico y estrategia empresarial.

E. La cooperación al desarrollo

Pese a que no se trata de una disciplina, sino de un campo de convergencia, la cooperación al desarrollo es el ámbito de mayor dinamismo en la producción de métodos participativos. En 1969 la United States Agency for International Development USAID, contrató a la empresa consultora Practical Concepts Incorporated, especializada en instrumentos de administración gerencial, para estudiar el desempeño de sus proyectos, detectó que los objetivos eran generales y no relacionados con las actividades ejecutadas, la responsabilidad de la gerencia no estaba clara y la evaluación resultaba conflictiva. Esta empresa, con base en la experiencia de gerencia de complejos proyectos de la NASA, creó el “Enfoque de Marco Lógico” para visibilizar de manera clara los impactos del proyecto, definir responsabilidades de los gestores, presentar los elementos básicos del proyecto y posibilitar una evaluación, generalizándose su uso desde los años setenta.

Como parte de estas preocupaciones USAID también contrató a Development Alternatives Inc., para el diagnóstico de las estructuras administrativas e institucionales de los grupos destinatarios de proyectos de riego y desarrollo rural integrado, creándose el “Enfoque de Reconocimiento Rápido RR” para el análisis de la cultura institucional y planificación organizacional.

Con base en la experiencia del método “Análisis de Sistemas Agroecológicos AEA”, diseñado por Conway en Tailandia y al norte de Pakistán que creó instrumentos como perfiles, mapas, diagramas y análisis de inno-

vaciones, en 1981 Michael Collison planteó el sondeo exploratorio de temas agrícolas que se realiza sin esfuerzo y en corto tiempo.

Con este antecedentes, los talleres realizados por el Institute for Development Studies en Sussex (Inglaterra) a fines de los años setenta, junto con los artículos de Robert Chambers (1980), Belshaw (1981) y Carruthers and Chambers (1981) fundamentaron y difundieron el método “Diagnóstico Rural Rápido DRR”, por el cual un equipo multidisciplinario recopila, analiza y valora sobre el terreno, en corto tiempo, informaciones e hipótesis sobre la vida y recursos rurales relevantes para la acción. Un enfoque evolucionado del anterior es el “Diagnóstico Rural Participativo DRP”, que enfatiza en el papel activo de los involucrados en el análisis de problemas y en la planificación.

El método “Diagnóstico Rápido Urbano Participativo DRUP”, tributario del DRP, se aplica en contextos urbanos de población pobre para recolectar información con fines de planificación. Asimismo, el método “Diagnóstico Organizacional Participativo DOP” creado en 1991, es la aplicación del método “Rapid Rural Appraisal RRA” en el campo del análisis organizacional, orientado a crear equipos interdisciplinarios y establecer un proceso de cambio del ambiente organizacional.

Por su parte, el método “Diagnóstico Rápido Económico Participativo DREP”, es una adaptación del DRUP al ámbito económico, que se basa en los fundamentos antropológicos de la participación popular y la acción educativa como proceso liberador; al igual que el método de Planeamiento Estratégico Situacional y Participativo se inspira en las experiencias pioneras de Paulo Freire.

A comienzos de los años ochenta la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica contrató una consultoría para elaborar un método que utilice el Marco Lógico como instrumento central de la gerencia, creándose el “Planeamiento de Proyectos Orientados por Objetivos ZOPP”. Igualmente, con auspicio del PNUD, a mediados de los años noventa se desarrolló el método “Gestión Participativa para el Desarrollo Local GESPAR”, que conjuga tres macro procesos: concertación, capacitación y acompañamiento.

Por esos mismos años, ante el fracaso de la llamada “revolución verde”, surgió el concepto de Investigación de Sistemas Agrícolas que reconocía los sistemas agrícolas existentes y los problemas que desata la tecnología. Científicos como Paul Richards y Roland Bunch señalaron que los

campesinos, en los países en desarrollo, muestran afición por la innovación y experimentación en sus campos dentro de sus posibilidades para asegurar su subsistencia, con base en lo cual desarrollaron el método de “Investigación de Sistemas Agrícolas” con el lema “el agricultor primero” (cfr. Schonhuth y Kievelitz, 1994: p. 31). Hildebrand y Sergio Ruano del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas de Guatemala, desarrollaron el método de “Sondeo” en el marco de la investigación de sistemas agrícolas para el desarrollo de tecnologías agrícolas.

A fines de los años ochenta el Programa Bosques, Árboles y Comunidades Rurales de la FAO desarrolló el método “Apreciación, Monitoreo y Evaluación Participativos PAME”, que es la interacción de nuevas ideas externas a la comunidad, nuevos métodos y nuevas técnicas, delegando a la población local la capacidad de decisión sobre las fases del proyecto.

Entrados los años noventa la Fundación Interamericana impulsó el método denominado “Marco de Desarrollo de Base” para registrar los resultados de su cartera de proyectos, validando instrumentos e indicadores, con el que entrenó personal para su aplicación en varios países de la región; se produjo una versión aplicada al ámbito del desarrollo local denominada “Sistema de Desarrollo Local SISDEL”.

A mediados de la misma década el Banco Mundial desarrolló cuatro métodos. El “Social Assessment” que es el análisis social más la participación como un proceso que provee un marco de trabajo para priorizar, recoger, analizar e incorporar información social y participación en el diseño y operaciones del desarrollo. El “Participatory Rural Appraisal PAR”, para contribuir al aprendizaje entre la gente de la localidad y los agentes externos, permitiendo que los practicantes del desarrollo, oficiales gubernamentales y la gente planifiquen juntos y se apropien de las intervenciones.

También elaboró el método “Participatory Monitoring and Evaluation M&E”, como un proceso de colaboración para resolver los problemas, a través de la generación y uso de conocimientos que se adelanta y corrige a la acción involucrando en todos los niveles a los interesados en la toma de decisiones. Y el método “Self-esteem-Associative strength-Resourcefulness-Action planning-Responsibility SARAR”, como procedimiento participativo de empoderamiento de los interesados en diferentes niveles de asesoría, priorización, planeación, creación y evaluación de iniciativas (cfr. Rietbergen-McCracken and Narayan, 1998).

F. Convergencia disciplinaria

Como podrá advertirse, pese a los diferentes orígenes disciplinarios de los métodos participativos y dadas las demandas de colaboración, los distintos conceptos y procedimientos instrumentales tienden a confluir en grandes troncos metodológicos, los que combinan a su interior enfoques de la cultura empresarial aclimatados al ámbito social, aplicados al desarrollo y funcionales a la organización popular; junto con procedimientos antropológicos para la recolección de datos, técnicas de la psicología social para el relacionamiento grupal y organizacional. Asimismo, los principios de la investigación acción participación están presentes en casi todos los métodos participativos.

Los enfoques e instrumentos provenientes de la cultura empresarial se acoplan con aquellos provenientes de la Psicología Social, a los cuales se adhieren técnicas antropológicas dando como resultado los métodos colaborativos de diagnóstico, planeación, seguimiento y evaluación de proyectos. Los principios de negociación junto con enfoques sistémicos y técnicas de animación grupal, se integran en los métodos de tratamiento de conflictos.

Del mismo modo los enfoques, técnicas e instrumentos creados con unos fines se destinan para otros propósitos, manteniendo elementos comunes, por ejemplo la idea de facilitación proveniente de la cultura empresarial es funcional a todos los métodos participativos; las técnicas antropológicas han sido adoptadas en muchos métodos aplicados a programas de salud pública, lo propio sucede con los estudios de línea de base. Las técnicas de mercado como el FODA y el Grupo Focal se usan en el análisis de eventos sociales; la planeación estratégica y el análisis organizacional siendo inicialmente de las empresas, se ha trasladado al ámbito de los gobiernos municipales.

Resulta una tarea difícil detectar en cada método original o en cualesquiera de las numerosas adaptaciones y réplicas, los conceptos y técnicas que corresponden a cada disciplina, puesto que en la práctica se da el acoplamiento interdisciplinario de enfoques, procedimientos y técnicas participativas, al igual que apropiaciones ideológicas y mediaciones culturales por parte de los usuarios que confieren legitimidad a unos procedimientos sobre otros.

El ámbito de la metodología participativa se convierte así en un espacio de convergencia y recreación interdisciplinaria, en punto de articulación y ensamble de técnicas e instrumentos, de combinaciones eclécticas de métodos y visiones participativas; al mismo tiempo, se constituye en una compleja esfera de relaciones interculturales conforme las crecientes exigencias de protagonismo de los actores colectivos.

V. Las recreaciones metodológicas nacionales

En el Ecuador la reflexión sobre los métodos participativos es escasa, los pocos autores que han incursionado en este tema lo han hecho preocupados por la participación campesina en los proyectos de desarrollo rural, desde un enfoque de “componentes” que vincula la capacitación con organización y participación. La inquietud giraba en torno al discurso de participación y el papel de los técnicos o promotores, que fue promovido por el Estado a través de sus programas de extensión rural en la década de los años setenta con el emblemático Proyecto FODERUMA, en los ochenta a través de los proyectos de Desarrollo Rural Integral DRI y en los noventa con el proyecto PRONADER.

La primera exploración sobre los nexos entre participación y capacitación la hizo Fausto Jordan (1989), desde una perspectiva de la educación campesina enmarcada en el discurso de la educación de adultos. Más tarde Arrobo y Prieto (1995) analizaron la aplicación de los métodos de autodiagnóstico campesino, mostrando el peso de los agentes externos en la orientación de la participación, pues ésta se limitaba a las respuestas de la población local ante las preguntas externas. Con certeza el estudio más amplio sobre participación en proyectos de desarrollo rural fue realizado por Sanchez-Parga (1997), quien analizó las relaciones entre participación y desarrollo en el que incluyó una reseña de la metodología participativa, sus actores y alcances, teniendo como referencia los proyectos de desarrollo.

Dese el punto de vista metodológico, al igual que en otros países de la región, se constata que en Ecuador también hay una tendencia de producir y adaptar los métodos participativos. Se observa una inclinación hacia la elaboración de manuales de auto entrenamiento, pero con poca aplicación, pues muchos de estos productos se quedan en publicaciones con escasa difusión, o circunscritos a minúsculas órbitas de influencia en de-

terminados proyectos, por lo que, en la práctica, son contados los materiales que tienen una aplicación generalizada.

Aunque casi siempre se tratan de adaptaciones de los grandes métodos participativos, en el país el rastreo de los métodos, la verificación de sus resultados y la identificación de cuantas personas están entrenadas son asuntos complejos, dado que con frecuencia aparecen nuevas versiones metodológicas que recurriendo a mediaciones culturales, temáticas y lenguajes locales buscan responder a las condiciones nacionales y ser de utilidad puntual, con lo que la elaboración de guías y manuales de campo tiende a diversificarse y difuminarse.

Es práctica común que algunas instituciones y profesionales cuando se tropiezan con un método participativo, lo adaptan en función de encontrar el camino más directo para la colaboración ante determinada audiencia, o la combinación instrumental clave que responda a los requerimientos participativos de algún cliente; con lo cual si bien se amplía el repertorio instrumental, no se acompaña a la iniciativa metodológica con un monitoreo de sus aplicaciones y beneficios. Esta tendencia coadyuva a que los métodos participativos y sus usuarios se dispersen, no estén fácilmente visibles.

De otra parte, la mayoría de las veces los manuales no están acompañados de sólidos programas de entrenamiento de campo, no logran juntar la capacitación en el terreno con la pedagogía de aprendizaje, por lo que los esfuerzos de adiestramiento en los métodos participativos no se enraízan suficientemente entre los involucrados.

Aunque hay antecedentes de manuales participativos a fines de los ochenta, el ascenso en la elaboración de métodos participativos de desarrollo local fue en la década de los años noventa, la gran mayoría de ellos influenciados por el principio de “aprender haciendo”, una orientación hacia la “capacitación a capacitadores” y enfoques interculturales para la comunicación.

Los primeros manuales participativos respondían a la visión de la educación popular, ponían el énfasis en el rol de los expertos en entrenar a los grupos populares a través de manuales con formatos abstractos, algo convencionales, en los que la orientación ideológica pesaba más que el arsenal instrumental, fue el caso de las cartillas para el “Diagnóstico y la Evaluación Participativa” (Donovan y Rivera, 1993), el “Manual de Diagnós-

tico Participativo” (Astorga y Der Bijl, 1994), y la guía “Género y Equidad: Manual de Metodología de Trabajo con Mujeres Rurales” (ALA, 1996).

En el ámbito del desarrollo rural se registran al menos cinco recreaciones temáticas del método Diagnóstico Rural Participativo, que adecuaron los principios del DRP a las condiciones socioculturales del agro ecuatoriano, especialmente con el movimiento de revitalización étnica que se desató en esos años; estos métodos ponían énfasis en el protagonismo de los actores colectivos.

El mayor método producido fue el “Planeamiento Andino Comunitario PAC” (Ramón, 1993), que fue masivamente utilizado por organizaciones indígenas, organismos internacionales y ONG durante la década de los años noventa, del cual, además, se hicieron otras versiones como la “Guía para la Formulación del Planeamiento Andino Comunitario” (FAO, 1994), y una traslación al ámbito de la energía y la acción cultural denominado “Manual de Revitalización Cultural” (Torres Dávila, 1994).

Con base en el DRP se produjo otra guía de campo de carácter amplio, dirigida a la población rural y sus organizaciones independientemente de su condición étnica denominada “Sondeo Rural Participativo” (Selenner, 1997); y una adaptación al contexto sociocultural en zonas de bosque húmedo tropical conocida como “Planificación Comunitaria Participativa PCP” (Levy y Arce, 1998).

En el contorno municipal la aclimatación metodológica es la norma, pues se constatan numerosas publicaciones, manuales y guías de campo. De la planeación estratégica se han hecho varias adaptaciones, entre las que destacan la guía “Planificación Local Participativa: proceso metodológico” ((IULA/CELCADEL, 1996), la cual ha sido recreada en cuatro versiones sucesivas por sus autores. También está otra combinación instrumental vernácula como el manual “Planeación Estratégica Municipal: Planificación Estratégica y Operativa Aplicada a Gobiernos Locales” (Burgwal y Cuellar, 1999); la guía “Planificación por Decisiones Estratégicas PDE” (Mosquera, 1998); y las recurrentes adaptaciones de técnicas e instrumentos del trabajo en grupo a las Mesas de Concertación para la formulación de planes cantonales y provinciales.

En el ámbito institucional municipal se adaptó el DRUP, con enfoque de sustentabilidad, para el diagnóstico ambiental a nivel barrial (ICAM, 1995). Se han reportado aplicaciones del manual “Diseño del Sistema de Desempeño para Evaluar la Gestión Municipal: Propuesta Meto-

dológica” (Arraigada, 2002), del manual “Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable” (Durojeanni, 2000); y de la guía de gerencia municipal denominada “Los Secretos del Buen Alcalde” (Rosales, 1995). Se está incursionando en el establecimiento de parámetros de desarrollo local, a través de la guía “Estándares para un Proceso de Desarrollo Local” (Sáenz, 2002).

De la metodología Investigación Acción Participativa hay numerosas adaptaciones y versiones vernáculas, como “La Aplicación del Enfoque de Género” (Kloosterman y de Pol, 1998), el manual de campo titulado “Desarrollo, Conocimiento y Participación en la Comunidad Andina DCP” (Campaña, 2001), al igual que varias adaptaciones de técnicas participativas del estilo “Campesino a Campesino”, o de investigación de agrosistemas auto definidos como “métodos propios”.

En lo relativo a la formulación de proyectos existen varios manuales y cartillas que han adaptado localmente el “Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales (CEPAL, 1995). Asimismo, hay un manual de aplicación del enfoque de género al ciclo de proyecto llamado “Guía Metodológica para incorporar la Dimensión de Género en el Ciclo de Proyectos Forestales Participativos” (Balarezo, 1995).

Se hizo una aplicación del método Marco de Desarrollo de Base al ciclo de proyectos, a través de la negociación y concertación de intereses entre actores públicos y privados denominado “Sistema de Desarrollo Local SISDEL” (Torres Dávila, 1997). Del mismo modo, se han elaborado numerosas guías para la formulación de proyectos de las múltiples agencias de cooperación internacional, que aunque pretenden poner énfasis específicos en realidad acaban recreando las pautas universales de formulación de proyectos.

En el tema del monitoreo a intervenciones relacionadas con el medio ambiente, se hizo una adaptación del monitoreo participativo combinando conceptos agroecológicos y enfoques culturales para medir la pérdida del suelo en zonas de ladera, dando lugar a una metodología vernácula de uso campesino que apela a la mediación cultural designada con la expresión quichua “Yacuvara” (cfr. Torres Dávila, 2000). En el seguimiento a los servicios públicos, de reciente aparición es el método “Control Social de Servicios” (Ambrose, K.: et. al., 2003) para la veeduría social de la calidad de los servicios públicos.

Un nuevo campo de elaboración de métodos es la sistematización de experiencias, en el que se destacan el método “Manual de Sistematización Participativa” (Selener, Zapata y Purdy, 1996), la Pauta para Sistematización de Experiencias de Desarrollo Local” (Torres Dávila, 2003), y la validación en el país del método “Aprendiendo para dar el siguiente paso” (FIDA-PREVAL, 2002). Hay varias adaptaciones informales de las técnicas IAP para la sistematización que no están registradas como métodos.

En el campo de la gestión organizativa hay el método “Gestión de Cambio Organizacional, caminos y herramientas” (Zimmermann, 1998), pensado para aclimatar el enfoque empresarial al desarrollo organizativo del ámbito popular. De reciente aparición son el compendio de métodos y técnicas que bajo el título “Como la sal en sopa” (Grundmann y Stahl, 2002), abarca ámbitos de capacitación, asesoría, comunicación, manejo de proyectos y contexto organizativo para profesionalizar el trabajo en las organizaciones de desarrollo. En el campo del tratamiento colaborativo de conflictos socioambientales, destaca la “Guía Metodológica para el Manejo Participativo de Conflictos Socio Ambientales” (Ortiz, 2003).

Como se advierte, hay más de treinta versiones de métodos participativos aclimatados a las condiciones del país, la mayoría de los cuales están concentrados en el ámbito del diseño, planificación, formulación de proyectos, sistematización de experiencias, evaluación y unos pocos al fortalecimiento organizativo.

De esta profusa producción editorial, considerando que la generalidad de manuales y guías de campo son recreaciones o adaptaciones locales de los principales enfoques metodológicos, se constató que son catorce¹⁵ los métodos que efectivamente utilizan las organizaciones de segundo grado, ONG, municipios y pocas agencias de cooperación al desarrollo (Romero, 2000).

Al tiempo que existe una creciente demanda de métodos participativos, los oferentes con capacidad técnica instalada son pocos. El desarrollo y uso de los métodos participativos esta ligado a las estrategias operativas de pocas agencias internacionales como la GTZ, USAID y SNV; de organismos internacionales de apoyo municipal como la Unión Internacional de Gobiernos Locales (IULA), quienes han recreado métodos de diagnóstico, planeación y gestión.

Igualmente son contadas las ONG preocupadas por la dimensión metodológica de la participación, como el caso de COMUNIDEC y el Ins-

tituto Internacional de Reconstrucción Rural (IIRR), quienes tienen áreas de diseño y validación metodológica que han producido algunos de los métodos más usados en el país. Una sola universidad: la Escuela de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible de la Universidad Politécnica Salesiana, ha incorporado en su pensum de estudios el aprendizaje de métodos y técnicas participativas; mientras redes como la Red Agroforestal Ecuatoriana (RAFE) tiene su propio servicio metodológico, o el Consorcio CAMAREN que incluye en los programas de capacitación el entrenamiento en métodos e instrumentos participativos para manejo de recursos naturales.

De otro lado, los usuarios de los métodos, no sus productores, son numerosos. A guisa de ejemplo están las entidades que apoyan la elaboración de planes participativos de desarrollo local como el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), Terranueva, el Proyecto PRODEPINE, la agencia Apoyo Popular Noruego y la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos; en otros ámbitos hay ONG como la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), el proyecto de la FAO Desarrollo Forestal Comunitario (DFC), el Programa Sur de CARE International y algunas agencias del sistema de Naciones Unidas como el Programa Diálogo 21 y el Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD.

A pesar de que hay una oferta global de metodología participativa que se caracteriza por la riqueza y la diversidad, en el país, paradójicamente, se observan una tendencia de acceso restringido a los métodos participativos que se sintetiza en las siguientes tres antinomias. Primero, la existencia de una significativa cantidad de manuales, pero un reducido número de ellos en aplicación. Segundo, un importante contingente de instituciones públicas y privadas interesadas en acceder a los métodos participativos, pero un disminuido grupo de instituciones que recrean o producen métodos. Tercero, un creciente pedido de capacitación y asistencia técnica en el nivel público, pero insuficientes personas y programas de entrenamiento que provean servicios especializados.

Se trata del desfase entre una demanda potencial de participación y la oferta real de metodología, situación que se relaciona con la poca profesionalización en los distintos campos del desarrollo local, en particular con la escasa formación de capital humano para la aplicación de los métodos participativos, reduciéndose éstos a ocasionales encuentros con las técnicas participativas, o a recurrentes adopciones de instrumentos de la cultu-

ra empresarial. Curiosamente, en lugar de una oferta sistemática se imponen las actitudes idiosincráticas, desconociendo los procedimientos, pasando por alto protocolos y condiciones institucionales de aplicación.

Entre los activistas de la participación es recurrente la tendencia a confundir la voluntad de colaboración con la acción sistemática de participación, repitiendo, hasta el agotamiento, las técnicas más sencillas y los pasos más simples que abonan a confundir la metodología participativa con el voluntarismo, alimentando la “ideología participacionista” en desmedro de una cultura de participación ciudadana.

Esta restricción en el acceso a la metodología participativa coincide con una tendencia simplificadora que lleva al extremo el principio de que la participación es fácil y flexible, tornándose superficial o improvisado el acceso a los métodos colaborativos. El descrédito y la erosión de las virtudes de la participación acompañan a esta frágil oferta metodológica, observándose casos de bajo perfil que conllevan el riesgo de fracaso a las iniciativas de participación¹⁶, en medio de otros ejemplos de participación en gobiernos locales que, en cambio, muestran logros interesantes.

En todo caso, está pendiente el conocimiento a profundidad de quiénes son los actores movilizados por los discursos participativos, en qué condiciones institucionales se ejercen las propuestas colaborativas, los costos económicos e inversiones de largo plazo que supone la participación, cuáles son los mayores desafíos metodológicos que enfrentan éstas iniciativas; y sobre todo, los resultados logrados de cara a las expectativas de la gente.

VI. El repertorio de métodos y técnicas

En los últimos años el campo de la metodología participativa ha eclosionado, volviéndose prácticamente imposible registrar el extenso conglomerado de adaptaciones metodológicas realizadas, los nuevos métodos y técnicas producidos y las distintas aplicaciones temáticas de los instrumentos. Si para mediados de la década de los años noventa se habían registrado 700 resúmenes de métodos participativos (Ramón, 1995: p. 48), fácilmente esta cifra puede haber crecido en el primer tercio de la década siguiente.

Por esa misma fecha se reconocían como cuarenta los métodos participativos en uso en la región; ocho años más tarde, de acuerdo con la

muestra recolectada que considera solo unos pocos países, se registran ciento doce métodos participativos, entre originales y adaptaciones, que están en circulación en la región y que constituyen un segmento del mercado en materia de metodología participativa, como puede observarse en el cuadro anexo.

Cabe aclarar que no se está afirmando que en el período en mención se hayan producido tal cantidad de métodos, sino que fue a lo largo de las tres últimas décadas que la metodología participativa se expandió intensamente, por lo que la cifra representa un acumulado de conocimientos, destrezas y prácticas provenientes de múltiples actores vinculados con acciones participativas de desarrollo local en muchos países, regiones y localidades. Sin riesgo de equivocarse se estima que sí se inventarían los métodos existentes en todos los demás países latinoamericanos, la cifra fácilmente se duplicaría.

Vista de cerca la muestra se observan las siguientes características: un énfasis predominante en métodos de conocimiento, pues el 80% de los métodos participativos están pensados para producir conocimientos útiles para diagnósticos, planeación, programación, formulación de proyectos, ciclo de proyectos, sistematización y evaluación; mientras que solo el 20% de los métodos son para la acción en campos como el seguimiento, tratamiento de conflictos, gestión institucional, intervención territorial, fortalecimiento organizativo y emprendimiento empresarial.

Algo más de la mitad, esto es sesenta y seis de los métodos participativos registrados, son de aplicación general en contextos urbanos y rurales, igualmente útiles para entidades públicas y privadas, o para organizaciones de base y entidades especializadas; al tiempo que cuarenta y cinco métodos participativos son aplicables exclusivamente en zonas rurales, pues están diseñados para intervenciones agro-ecológicas, con organizaciones campesinas-indígenas y ONG con perfil agrario; solo cuatro métodos participativos son aplicables a contextos urbanos, específicamente a nivel barrial.

Respecto del alcance se constata que la gran mayoría, el 80% de los métodos son de proyecto, esto es que tienen una limitada trascendencia temporal y espacial, cuestión que es propia de diseños metodológicos funcionales a la lógica temporal de los proyectos de desarrollo que se caracterizan por la transitoriedad; estos métodos están pensados para aplicaciones de corto plazo, en lugares relativamente pequeños, con organizaciones

locales y en tiempos menores. En cambio, el 22% de los métodos participativos tienen alcance público y territorial, pudiendo utilizarse para intervenciones en el largo plazo, conjuntamente con gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil; dichos métodos están potencialmente diseñados como herramientas aptas para planes, programas y proyectos de política pública en los territorios subnacionales.

Considerando los temas a los que se refieren los métodos participativos de la muestra, se observa que en conjunto cubren algo más de veintisiete campos temáticos. Agrupándolos se encuentra que sobre la tercera parte, esto es el 41.7% de la muestra, son métodos para temas ligados con la gestión social, dentro de la cual destacan aquellos hechos a escala de los proyectos que representan el 30%, y aquellos con alcance público que equivalen al 11.7% respectivamente.

El segundo subgrupo temático, numéricamente importante, son los métodos relativos a cuestiones agrarias como el desarrollo rural, agrosistemas, medio ambiente, manejo comunitario de recursos naturales que en conjunto equivalen al 30% de la muestra. El tercer subgrupo temático son los métodos vinculados con asuntos de cultura ciudadana que equivalen al 13.7% de la muestra, dentro de este subgrupo tienen peso predominante los métodos de manejo de conflictos. Finalmente, se observa un cuarto estrato temático de métodos participativos numéricamente menores, entre ellos el 5% vinculados con aspectos de fortalecimiento institucional, el 3% a temas económicos, el 3% a asuntos culturales y el 3% a cuestiones urbanas.

Los numerosos métodos de planeación, diagnóstico y evaluación participativa, más allá de los matices de cada uno, tiene como estructura común el levantamiento de información por parte de promotores locales que utilizando indicadores de fácil manejo, conversan con informantes claves, elaboran mapas y gráficos para en reuniones grupales llegar a consensos en torno a resultados esperados, problemas, soluciones y aprendizajes. No hay duda de que a través de estos métodos la gente y las comunidades locales mejoran sus conocimientos sobre la realidad, aprenden en la práctica a enlazar los aspectos sectoriales y a interrelacionar los obstáculos con las decisiones.

Sin embargo, queda la sospecha de si efectivamente estos nuevos conocimientos por sí mismos aseguran mayores niveles de intervención pública por parte de la gente y sus organizaciones, para cambiar su propia

realidad; es decir, muchos de los métodos participativos, hasta ahora conocidos, ciertamente aumentan el conocimiento comunitario sobre la realidad local, pero no necesariamente implican certezas sobre la acción colectiva.

En relación con los métodos de seguimiento y evaluación participativa (SEP), teniendo como referencia experiencias africanas y asiáticas, Estrella y Gaventa (1997) rastrearon cerca de quince métodos y manuales SEP elaborados en los últimos años, que dice de un repertorio instrumental en ciernes y el interés en este tipo de métodos colaborativos; sin embargo, al mismo tiempo, la compilación de casos realizada por Mebrahtu et al. (1997) muestra que es poca la sistematización disponible sobre las prácticas de seguimiento.

En la región se han encontrado al menos tres tendencias metodológicas en el seguimiento de proyectos de desarrollo local (cfr. Torres Dávila, 2000: pp. 230-236). Por un lado está el seguimiento como investigación-acción, que se centra en los roles complementarios entre técnicos y campesinos o grupos de población para lograr aprendizajes compartidos. De otro lado hay una corriente de seguimiento como acompañamiento a la población local, que pone atención en la producción de información para la toma de decisiones. También está el seguimiento como medición de avances, que enfatiza en advertir las condiciones de la ejecución de actividades de cara a los resultados esperados.

De relativo desarrollo metodológico es el campo de la sistematización participativa, en la que se registran cinco tendencias para sistematizar experiencias de desarrollo local. La primera corriente de sistematización y con mayor enraizamiento en la región es la denominada sistematización de las experiencias de promoción, que fue levantada desde la perspectiva de la educación popular¹⁷ en la década de los años ochenta (Martinic, 1987), que elaboró y validó un conjunto de conceptos, procedimientos, herramientas y formularios para construir conocimientos que son de utilidad para los “profesionales de la acción”; esta propuesta ha experimentado creativas modificaciones algunas de ellas recogidas en la guía metodológica de Bernechea, et al. (1992).

Una segunda corriente metodológica es la llamada “capitalización de experiencias”, cuyo mayor exponente es el método desarrollado por Pierre de Sutter (1999), por el que se reconoce la potencialidad de conocimientos y aprendizajes que encierran las experiencias individuales. La ter-

cera corriente tiene como eje la producción colectiva de conocimientos, con la intervención de las organizaciones de base protagonistas de la experiencia, a través del método de sistematización participativa planteado por Selener (1999) que recurre a preguntas motivadoras.

La cuarta tendencia es la reconstrucción de intervenciones de proyectos rurales, a través de un esquema que identifica y analiza los hitos, momentos y resultados de la experiencia que ha sido validado por el FIDA (2000) en varios países de la región. La quinta corriente metodológica es la que busca reconstruir y sistematizar las experiencias de asociatividad pública de los procesos de desarrollo local, a través de la identificación de hitos-resultados y la extracción de lecciones de utilidad colectiva, a través de la propuesta metodológica de COMUNIDEC (cfr. Torres Dávila, 2003; y Ramón, 2002).

Otro ámbito de relativo dinamismo en la producción de métodos participativos es el tratamiento colaborativo de conflictos sociales, en el que se registran tres tendencias y ocho métodos. La primera tendencia es la denominada “Metodología Harvard”, que privilegia los enfoques y procedimientos de negociación entre las partes de un conflicto que ha dado lugar a las variantes técnicas de la mediación y el arbitraje. La segunda tendencia es el método elaborado por la UNESCO que promueve la cultura de la paz, a través de las investigaciones de paz. La tercera tendencia son los métodos que enfatizan en la prevención de conflictos, a través del tratamiento constructivo de los conflictos socioambientales.

Vistas en conjunto las orientaciones metodológicas se perfila una tendencia orgánica en el campo de la metodología participativa: la hiperproducción de métodos en el nivel de proyectos, que está relacionada con la cultura de planeación y sus componentes, incluyendo la gestión o gerencia social, en contraste con otros métodos débilmente desarrollados relacionados con el quehacer práctico en el nivel público.

Así, mientras para la planeación local hay más de cuarenta y cinco opciones metodológicas participativas, para el ordenamiento territorial solo hay dos opciones de métodos experimentales; mientras para el diagnóstico hay al menos veinte y ocho propuestas metodológicas, para apoyar la toma de decisiones públicas solo se disponen de dos o tres técnicas, ni siquiera métodos, por citar dos ejemplos.

Al parecer, se trata de un desfase en el avance de la metodología participativa que ha privilegiado un tipo de métodos en razón de las “deman-

das” del mercado, creado por las intervenciones transitorias de la ayuda al desarrollo, que se encuentra en tensión frente a nuevas demandas de metodología participativa para las que los métodos de proyecto resultan insuficientes.

Cuestión que se complejiza debido a la escasa preocupación académica y profesional acerca de los resultados conseguidos o atribuidos a los métodos participativos. Si bien, a más de numerosas, son interesantes las experiencias de aplicación de métodos participativos, no se dispone de estudios interdisciplinarios o análisis comparativos que arrojen evidencias sobre el alcance efectivo de la metodología participativa, ni sobre la evolución de los métodos, su enraizamiento en la cultura democrática y los impactos en la calidad de vida de las poblaciones locales.

Con esta preocupación en mente, en la región se han planteado impulsar investigaciones históricas y comparativas de algunos de los más representativos métodos participativos como el DRP, pero todavía no se cuentan con datos y cifras certeras acerca de sus resultados y aplicaciones, o si los hay no se han difundido suficientemente.

Existen sí referencias furtivas o implícitas acerca del uso de métodos participativos en una amplia bibliografía dedicada a la participación social, o en los informes de proyectos que indirectamente dejan ver la funcionalidad de los métodos. Se afirma que muchos planes, proyectos y propuestas han sido producidos participativamente, pero no se explicita suficientemente el cómo, cuestión que ratifica la escasa práctica institucional de sistematización de la aplicación de métodos, técnicas e instrumentos participativos.

Por cierto, también habría que preguntarse cuántos métodos efectivamente se usan. Considerando la muestra recolectada se estima que algo más de un tercio son métodos originales, pues cuarenta de ellos que representan el 35.7% de la muestra son procedimientos primigenios, mientras los restantes setenta y dos métodos que equivalen al 64.3% son adaptaciones metodológicas de carácter temático, sectorial y regional.

Asimismo, explorando las preferencias en el empleo de los métodos se observa que a pesar de la gran disponibilidad instrumental, en la práctica se usan casi siempre los mismos métodos, pues dependiendo de la cercanía y familiaridad de los agentes externos y los grupos locales con la metodología participativa, se tiende a adoptar aquellos métodos que son efectivamente fáciles de aplicar, que están más cerca de los estándares educati-

vos de los usuarios, que son afines a las prácticas culturales de la población o que han sido adoptados como procedimientos regulares por las instituciones locales.

Como señalamos anteriormente, en el caso del Ecuador se constató que detrás de la prolifera producción editorial son catorce los métodos participativos en uso; mientras en países gigantes como Brasil de superior desarrollo metodológico, pese a que es imposible cuantificar, mirando la bibliografía especializada se podría estimar que no pasan de treinta los métodos más usados, eso sí por una amplia gama de actores municipales, ONG, grupos de base, iglesias y agencias de cooperación.

En conversación con los facilitadores de la Coordinadora Nacional de Iniciativas de Concertación Local (Red Perú), quienes han retomado con fuerza la participación para el desarrollo local, mencionan que son contadas las metodologías que van mas allá de la emblemática “Mesa de Concertación de Cajamarca”, el original método de consensos en temas públicos desarrollado en el Perú en los años setenta y ampliamente difundido en la región andina, advirtiéndose que los métodos participativos son usados principalmente por las ONG.

El asunto también se relaciona con que muchos de estos métodos tienen vida cíclica, en unos momentos se asumen como la panacea para resolver problemas de organizaciones y proyectos, luego caen en desuso y se ven como reliquias del pasado, hasta que vuelven a retomarse con inusitada fuerza y renovado diseño; es el caso de la planeación estratégica en los gobiernos municipales, o la tecnología participativa corporativa que algunos funcionarios contratados por USAID para el apoyo a municipios la aplican bajo la denominación de “Métodos Avanzados de Participación”.

En suma, se constata que el repertorio de los métodos participativos es temáticamente amplio, instrumentalmente flexible y abierto a las adaptaciones y recreaciones constantes. Al mismo tiempo, destacan el énfasis de métodos diseñados para obtener conocimientos, en detrimento de aquellos pensados para la acción, la inclinación hacia el diagnóstico, planeación y gestión de proyectos; en menor proporción los que ayudan a la toma de decisiones públicas, a las intervenciones territoriales y el emprendimiento económico; una concentración en métodos institucionales, en temas rurales y escasos métodos específicamente urbanos.

VII. Un balance de los métodos participativos

La preocupación por las consecuencias de la participación está presente casi desde sus orígenes. Sherry Arnstein teniendo como referencia el fracaso de las políticas de desarrollo urbano para incorporar a la población pobre en numerosas ciudades de los Estados Unidos, desarrolló en 1969 la “escala de participación ciudadana” que es una tipología de ocho niveles ascendentes de participación que van desde la manipulación, terapia, información, consulta, pacificación, asociación, delegación de poder y control ciudadano, para analizar y clasificar el alcance de las diversas iniciativas y actividades participativas en los asuntos públicos (cfr. Brose, 2001: p. 12).

Treinta años más tarde y desde otra perspectiva analítica, el peruano Martín Tanaka (2001) propuso una suerte de enfoque metodológico para entender la participación y su utilidad, basada en reconocer el grado de complejidad de los contextos socioeconómicos en que ocurre la participación, identificando tres niveles: bajo, medio y alto que se corresponden con tres situaciones de la población: rural empobrecida, pobres rurales articulados al mercado y pobres en zonas urbanas, respectivamente.

A pesar de las diferencias de enfoque y de que los escenarios de aplicación son polares, ambas propuestas comparten la condición de ser modelos conceptuales referenciales para comprender el alcance de las experiencias de participación, analizando el grado de interacción entre los factores institucionales y las denominadas actorías sociales, su incidencia en los espacios de ejercicio del poder en el primer caso, o la sostenibilidad de la colaboración en el segundo caso.

Por medio de los enfoques conceptuales se puede conocer el alcance de la participación ciudadana, hasta dónde influye la gente en el uso y conservación de los recursos locales, en la orientación de las intervenciones territoriales y en el control de la acción pública para el logro del bienestar colectivo; pero los enfoques no aseguran que dichos alcances sean atribuibles a la metodología participativa, cuestión que si bien está implícita en las experiencias que sustentan sus reflexiones, no ha sido problematizada y evidenciada con suficiente veracidad.

Los análisis de la participación ciudadana requieren acompañarse de sostenidas reflexiones metodológicas, sustentadas en hechos fácticos, extendiendo la investigación comparativa de la metodología participativa

hacia las experiencias concretas de colaboración pluri-actores, para efectivamente mostrar que la participación sí produce resultados. Hay que sacar a la metodología participativa del ámbito de la denominada “ingeniería social”, que reduce el tema a la aplicación de herramientas y procedimientos para adecuar los formatos institucionales a los requerimientos de los proyectos.

Sobre todo porque la aplicación de métodos participativos está rodeada de sospechas e incertidumbres de quienes desconfían o ignoran la utilidad de seguir caminos ordenados para la acción, en nombre de una creatividad que rompe disciplinas y rechaza los métodos, o de la “deconstrucción de los discursos hegemónicos” que asocia métodos participativos con manipulación ideológica; o también de profesar creencias en la fuerza y voluntad de los movimientos sociales, como que la protesta y movilización bastan para abrir espacios de participación.

A despecho de estas posturas, la evidencia disponible muestra que la participación ciudadana es ante todo un aprendizaje colectivo, en buena medida promovida por organizaciones involucradas en procesos de desarrollo local, que demanda de métodos sistemáticos, de inversiones en capital social y sobre todo requiere de una institucionalidad que la sostenga, esto es causas organizativas públicas y ejercicio cotidiano de cultura democrática participativa.

En la práctica, la inquietud por los riesgos del mal uso y abuso de la metodología participativa es permanente. Son recurrentes las advertencias acerca de la habilidad que se requiere para una apropiada aplicación de los métodos participativos, de contar con condiciones organizativas mínimas, de no caer en la tiranía de los indicadores y formularios, de saber administrarlos adecuadamente, así como evitar el excesivo apego a los manuales, o la mitificación de los “talleres” en la participación.

Igualmente son importantes las exhortaciones acerca del peligro de los abusos de una ingeniería social ligada a la participación, que corre el riesgo de sustituir los procesos sociales con los procedimientos de gestión; de que en nombre de la colaboración pública las organizaciones sociales recreen relaciones clientelares con las entidades gubernamentales y/o empresariales; o de que el uso intencionado de los métodos participativos se preste para la cooptación de los grupos populares. Otro de los frecuentes tropiezos es que los métodos participativos suelen ir acompañados de un

inusitado acceso a nueva información, la que inadecuadamente usada puede sustituir al conocimiento en la acción colectiva.

Complementariamente hay dos advertencias que son oportunas. Una es la creencia en que la aplicación de metodología participativa es barata y rápida, de que es suficiente con recurrir unas cuantas veces a los métodos más asequibles, cuando en realidad la práctica muestra que las experiencias participativas pueden ser largas y costosas; los métodos son baratos, pero el conjunto de la experiencia deviene larga y cara, confundiendo el costo de los métodos con la inversión en participación, lo que provoca un embrollo entre los altos costos de participación con la calidad de sus métodos y los no siempre visibles resultados.

Otra es la tentación a elevar las expectativas de la población con la aplicación de los métodos participativos, pues no es difícil llegar a consensos sobre las necesidades, demandas, problemas y potencialidades locales; pero a la hora de actuar en las soluciones los consensos no se logran fácilmente, cuando hay que contribuir con recursos, asumir responsabilidades, compartir riesgos, los consensos suelen ser evasivos. Aquí también se enreda el uso de los métodos participativos, responsabilizándoles de exaltar las expectativas en el diagnóstico y la planeación, pero no de ayudar a asumir los compromisos en la acción.

A. Algunas tensiones a superar

Más allá de las advertencias y temores enunciados, el hecho cierto es que la demanda de participación ciudadana va en aumento. El indicador más elocuente de este ascenso es la expandida práctica de recreación de métodos y técnicas colaborativas, que se expresa, a su vez, en el formidable número de manuales de campo existentes. La progresiva producción instrumental y pedagógica evidencia que, junto a la participación, hay un dinámico campo de innovaciones metodológicas, al igual que un creciente segmento de profesionales, líderes, organizaciones sociales, redes, instituciones de ayuda al desarrollo y gobiernos locales interesados en los asuntos de colaboración pública.

Al mismo tiempo esta inusitada efusión editorial encierra su propia limitación: los innumerables métodos y sus adaptaciones también son evidencias de la saturación de un tipo de participación, aquella circunscrita a la órbita del proyecto, a la colaboración eventual en función de metas de

corto plazo. Este tipo de participación cumplió su ciclo, ahora se requiere avanzar hacia una nueva generación de métodos participativos que tengan como referente la dimensión pública en contextos de descentralización, que contribuyan a operativizar las nuevas alianzas entre el Estado y la sociedad civil.

La mayoría de métodos participativos, hasta ahora conocidos, están arribado a una misma frontera relacionada con las restricciones de su alcance, derivada de la lógica de proyectos, que se muestra insuficiente ante las demandas de colaboración en procesos asociativos y territoriales de largo alcance. Esta limitación acarrea un desafío para la metodología participativa: la presión por expandirse cualitativamente hacia el ámbito de la acción pública estatal y no estatal, con nuevos métodos que den el salto desde la estrategia de las intervenciones transitorias a la de los procesos y las políticas públicas.

En esta camino se presentan las siguientes cinco tensiones que se consideran necesarias de superar para expandir el campo de la metodología participativa.

- i) La brecha entre métodos experimentales y participativos se está acortando, con nuevos enfoques colaborativos que se desprenden de las innovaciones cibernéticas y las sociedades en red; las denominadas ciber comunidades, redes sociales y alianzas globales en línea facilitan el acceso a tecnología de punta completamente funcional a las nuevas demandas de participación pública.

Otrora los métodos experimentales que requerían especialistas, recursos y tiempo se oponían a los métodos participativos considerados rápidos y fáciles; ahora, en cambio, los procedimientos científicos de ordenamiento territorial, o las simulaciones virtuales con indicadores de valoración de los recursos naturales para la toma de decisiones estratégicas, precisan de mediaciones participativas e interculturales. Este encuentro entre conocimiento cibernético y desarrollo local plantea nuevos métodos participativos que combinen los avances científico-tecnológicos con los usos colectivos, inaugurando, probablemente, un nuevo ciclo en el que los conocimientos especializados se vuelvan de dominio público.

- ii) Las heredadas resistencias entre los agentes externos portadores de las innovaciones participativas, y el personal gubernamental encar-

gado de incorporarlas en la gestión pública, especialmente en los municipios que se caracterizan por insuficiente capital humano y pocas condiciones organizativas para adoptar los procedimientos de participación, pese a ser las entidades gubernamentales más presionadas a que lo hagan.

Algunos municipios impulsan la participación, pero en la práctica el uso de métodos es ambiguo. Si bien la adaptación metodológica es la norma, hay improvisación y generalización que conllevan baja capacidad instalada e insuficiente inversión para promover la participación en políticas públicas, que no sean para los grandes acuerdos sociales de los planes estratégicos de desarrollo cantonal, los que difícilmente se ponen en marcha tal como fueron diseñados.

- iii) Las tensiones entre organizaciones de base y organizaciones no gubernamentales encargadas de la provisión de servicios, especialmente cuando establecen alianzas de cogestión en el ámbito de lo público no estatal que requieren del manejo compartido de los métodos participativos. Su interiorización junto con la creación de capacidades locales es también responsabilidad de la sociedad civil que precisa madurar sus esquemas organizativos en dirección a la asociatividad.

El acceso a los métodos participativos con alcance público no es solo una demanda gubernamental o estatal, sino también una condición societal para expandir las responsabilidades ciudadanas de control social y veeduría ciudadana en la gobernabilidad local, la gestión territorial, la prestación de servicios sociales, el manejo de recursos naturales, verificación de comercio justo, certificación forestal, producción orgánica, encadenamientos productivos y en general de los diferentes servicios sociales ligados al desarrollo local.

- iv) El distanciamiento entre los métodos participativos y la academia, particularmente de las universidades, requiere acortarse. Mientras algunos de los más importantes métodos participativos fueron producidos y seguidos desde universidades en los países del norte, la tónica en las universidades latinoamericanas es la escasa o ninguna preocupación por estos temas. El mantener la distancia podría colocar a la metodología participativa ante una paradoja: aunque la aplicación de los métodos es fácil, producir y aplicar los nuevos no parecería tan sencillo.

Acercar la academia y los métodos participativos implica avanzar en la investigación y reflexión teórica de la metodología participativa, al tiempo que incorporar sus métodos y experiencias en los pensum de estudios. No es suficiente el adiestramiento en los métodos a través de la capacitación, dado que los actuales desafíos de la metodología participativa demandan elevar la calidad del capital humano involucrado, pasando de la capacitación a la formación, para lo cual el papel de las universidades es decisivo.

- v) Finalmente es innegable que la participación contribuye a crear “comunidades cívicas saludables”, el asunto es cómo asegurar su sostenibilidad en el tiempo, dentro de ello saber cuál es el papel de los métodos participativos. En este sentido, la institucionalización de los métodos en la acción pública es cuestión clave, que no se resuelve sólo con su práctica repetida, sino, además, cambiando los modelos orgánico-funcionales de las entidades del gobierno local para que efectivamente faciliten la cercanía con la población.

La nueva metodología participativa con alcance público requiere de estructuras organizativas horizontales y liderazgos facilitadores en los gobiernos locales, que sean afines con el involucramiento de la gente en los asuntos públicos y territoriales para profundizar la descentralización estatal. Los actuales formatos institucionales de origen centralista, vertical y patrimonial de los gobiernos municipales, no son funcionales a la participación, requieren modernizarse de cara a que el funcionamiento democrático se arraigue como proceso irreversible y una cultura ciudadana en la acción.

En suma, estas cinco tensiones, u otras que puedan detectarse en el ámbito de aplicación de la metodología participativa, requieren superarse como condiciones de fondo que contribuyan a una efectiva evolución teórica, metodológica y experiencial en beneficio de quienes son motivo de existencia de la participación, estos son los grupos sociales excluidos del ejercicio del poder en las sociedades modernas.

VIII. Conclusión

Ha transcurrido cerca de medio siglo de experiencias de participación y más de tres décadas de aplicación de métodos participativos, en los

que la participación y sus instrumentos se han enriquecido acumulando diversos sentidos y significados. En el país, el tiempo transcurrido en la aplicación de los métodos participativos es menor, algo más de una década, pero las implicaciones son las mismas que en la región; observándose, a nivel del desarrollo local, que la participación está generando demandas de nuevos métodos e instrumentos que faciliten las negociaciones de poder en los ámbitos público y societal.

Los métodos y sus técnicas son un campo interdisciplinario en el que convergen conocimientos y prácticas de la cultura empresarial, antropológicas, otras provenientes de la Psicología social, la planificación y contribuciones de la ayuda al desarrollo que constantemente se recrean y renuevan, manteniendo un amplio repertorio temático e instrumental.

La formidable eclosión de métodos y manuales refleja una tendencia expansiva de las expectativas de participación, al mismo tiempo muestra que hay una saturación de procedimientos, lo cual ratifica que no hay recetas acerca de cómo participar, sino, por el contrario, es indicativa de la flexibilidad de los actores colectivos para adecuarse a las condiciones de la participación.

Los métodos reseñados corresponden a dos grandes momentos de un mismo proceso metodológico: un ciclo mayoritario de metodología participativa que centrado en la lógica de proyecto tiende a agotarse, y un nuevo ciclo, todavía minoritario, de métodos que buscan incidencia en políticas públicas y territoriales que conlleva complejos desafíos instrumentales, institucionales y prácticos.

Para avanzar en el campo de la metodología participativa, no solo hay que superar las tensiones entre los actores, agentes e instituciones que usan los métodos participativos para el desarrollo local, sino que probablemente la tarea más urgente es reconstruir la historia de los métodos participativos, evaluarlos de cara a los resultados y reflexionar comparativamente sobre sus adaptaciones y usuarios. Los aprendizajes y lecciones que se extraigan de las propias prácticas de aplicación de los métodos participativos, serán el mejor insumo para avanzar en los nuevos métodos que, parafraseando a Robert Chambers, requerimos y debemos producir.

Notas

- 1 Una primera versión de esta texto fue debatida en el Segundo Seminario Internacional: “Procesos y mecanismos de participación y construcción de capital social para un efectivo manejo de los recursos naturales”, realizado por la Red Internacional sobre Metodologías Participativas y el Desarrollo Rural en Areas Forestales, en abril del 2003, auspiciado por el Ministerio de Agricultura de Holanda, coordinado por CO-DERSA en la Universidad Austral en Valdivia, Chile.
- 2 Tributario de la cultura empresarial el término “empoderamiento” surgió con los cambios gerenciales del rígido “modelo organizativo fordista”, confiriendo nuevos roles a los trabajadores para desempeñarse flexiblemente en grupos, y responder de manera proactiva ante los conflictos y momentos de tensión laboral, con iniciativas de comunicación directa de sus ideas a la gerencia; designándose como “empowerment” a los procedimientos por los cuales ambas partes modifican sus actitudes y comportamientos, en tanto son actores integrantes de una estructura de relaciones horizontales que comparten una misma visión y objetivo: el interés en la producción. El término “empowerment” se complejiza cuando se lo asocia con la participación, porque se refiere a las relaciones de poder cotidiano y sistemático que hay entre los grupos e individuos, donde la participación puede conferir capacidad de influencia o acceso a recursos para realizar el potencial de los individuos y/o grupos sociales.
- 3 Desde una perspectiva histórica, se observa que en muchos países con régimen de Estado unitario hay un flujo de etapas y momentos de centralidad y transferencia estatal, pero entrada la fase de globalización neoliberal la descentralización se posicionó, al menos discursivamente, en el centro de los nuevos arreglos institucionales, observándose cinco modalidades: i) privatización con la venta de las empresas estratégicas estatales al sector privado, ii) autonómica con la creación de organismos locales fuera de la estructura central, iii) transferencia de funciones, competencias y responsabilidades a los gobiernos locales, especialmente a municipios, iv) centralidad controlada a través de la desconcentración administrativa que delega funciones a los niveles inferiores y subordinados del aparato gubernamental, y v) descentralización y cogestión pública a través de la cesión de espacios de decisión a las organizaciones de la sociedad civil.
- 4 La noción de stakeholders o interesados, según Chambers (citado por Nelson and Wright, p.6), proviene de la novel administración empresarial y forma parte del conjunto de nuevas ideas que el Banco Mundial adoptó de la “North America organizational management” que enfatiza en aspectos como la descentralización, confianza, adaptación rápida, adelantarse a los hechos y diversidad.
- 5 El enfoque de respuesta a la demanda tiene origen en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medioambiente realizada en Dublín en 1992, en la que se adoptó para la administración de los servicios de agua potable y saneamiento rural. Su aplicación se ha expandido a otros sectores de la prestación de servicios públicos, implicando nuevos roles para los usuarios, proveedores de tecnología y funcionarios gubernamentales. En síntesis, los principios del enfoque de respuesta a la demanda son los si-

güentes: todos los recursos naturales y físicos son bienes económicos y sociales por lo que deben administrarse como tales; técnicamente requieren manejarse al nivel más bajo, con intervención de los usuarios en la planificación y ejecución de proyectos; la comunidad decide sobre las opciones técnicas y los niveles de servicios basada en la voluntad o capacidad de pago, administra los fondos con ajustes de cuentas y asume la operación y mantenimiento de los servicios; mientras el gobierno promueve estrategias descentralizadas, consultas a los actores, impulsa alianzas estratégicas con el sector privado para proporcionar servicios, y provee de información a las comunidades para la toma de decisiones sobre los recursos y servicios.

- 6 Hay señales de innovación del debate sobre la necesidad de avanzar hacia “cambios estructurales” para superar las condiciones de pobreza, vulnerabilidad y mejoramiento de la calidad de vida en los países del llamado Tercer Mundo. Se observa una tendencia de renovar el estilo de la cooperación internacional hacia el apoyo a transformaciones profundas, reduciendo la lógica de los proyectos y aumentando el apoyo a la descentralización, la gestión sectorial y el desarrollo local; esfuerzos por menos fragmentación, más coherencia y cooperación de las agencias de ayuda al desarrollo, menos influencia en proyectos y más incidencia en políticas públicas; aspectos que ponen en el tapete aprender a trabajar con actores gubernamentales conjuntamente con actores de la sociedad civil, con lo que los métodos participativos adquieren nuevas perspectivas con alcance público y territorial. Al respecto ver el estudio *¿Cuál es la concertación entre el Estado y la sociedad civil?* realizado por Jean Bossuyt, et. al., (2002).
- 7 Las OSG o federaciones campesinas en los Andes aparecieron en la década de los años setenta, pese que representan a significativos contingentes de población rural, de que construyen incesantemente redes y nexos para el acceso a recursos y tecnología, de que son uno de los más importantes usuarios de los métodos participativos, no han merecido suficiente atención por parte de académicos y expertos del desarrollo, siendo escasos los estudios que dan cuenta de su papel en el desarrollo local. El más valioso aporte en este campo, a partir del enfoque del capital social, es el estudio comparado impulsado por Thomas F. Carroll (2002), que se recomienda leer para fines de tener una visión detallada de los procesos de fortalecimiento organizativo de las federaciones campesinas e indígenas, teniendo como referencia varios casos de organizaciones de la sierra ecuatoriana.
- 8 Durante la década de los años noventa y a comienzos de la siguiente se registra un incremento en la tendencia de elaboración de planes estratégicos zonales, parroquiales, municipales y regionales, la mayoría de los cuales se han apoyado en métodos participativos. En el caso del Ecuador se estima que hay más de setenta planes de este tipo, que representan al 32% de los municipios del país. En el caso del Perú se reporta que en el marco de los cuatro encuentros nacionales de las Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local que lleva adelante la Red Perú, hay 90 iniciativas locales con características participativas y de planeación estratégica, al respecto ver el libro de Palacios y Herz (2001).
- 9 Las experiencias de participación social en el ciclo de proyectos son abundantes, a guisa de ejemplo se señala el Proyecto Desarrollo Forestal Comunitario en los Andes que

- en al afán de convertir a la gente en “el motor del desarrollo”, estableció una combinación de métodos participativos que incluyen el diagnóstico rural participativo, la investigación acción participativa, la planificación estratégica, el planeamiento andino comunitario, la planificación comunitaria participativa y la formulación de planes comunales y proyectos productivos; estableciendo sus propias herramientas de gestión y seguimiento, así como indicadores de participación (cfr. Kenny-Jordan, et. al; 1999: pp.128-163).
- 10 El tema del poder es una preocupación central de las ciencias sociales desde los años sesenta, que también está en el núcleo de los enfoques conceptuales y procedimientos instrumentales de la participación. La literatura coincide en tres modelos de ejercer el poder: el primero que se refiere al “poder de” unos individuos o grupos en otros, en tanto es una condición particular que se reproduce sistemáticamente en las múltiples y heterogéneas relaciones sociales; el segundo modelo es el “poder sobre”, que se refiere al acceso a la toma de decisiones de políticas públicas, alude a relaciones coercitivas centradas en la institucionalidad y el gobierno; y el tercer modelo ve al poder no como atributo individual o grupal, sino como subjetividad dispersa en la sociedad y sus instituciones. Los tres modelos tienen sus respectivas metáforas de empoderamiento: en el primer modelo es la capacidad particular de ejercer influencia, en el segundo la fortaleza colectiva de tomar decisiones y el tercero es la potencialidad de los discursos, instituciones y actores para el cambio. En el ámbito de la metodología participativa los tres modelos del poder y sus metáforas de empoderamiento están presentes en los numerosos métodos, técnicas e instrumentos participativos.
 - 11 Aunque no muy extensa, hay una interesante bibliografía bajo el formato de manuales sobre la práctica y las condiciones de la participación en el desarrollo, en la que se recrean las condiciones requeridas para lograr mecanismos participativos aplicables a la acción colectiva, al respecto ver los textos de Manuel Sánchez Alonso (1988), José María Lama (1990), Isabel Trigueros Guardiola (1991), Tomas R. Villasante (1991) y en particular el libro *Gestión Participativa de las Asociaciones*, producido por el Equipo CLAVES (1998).
 - 12 Se entiende como eclecticismo a la combinación de concepciones o escuelas de pensamiento dispares que adquieren carácter sistémico, esto quiere decir que la combinación se hace de modo coherente, integrando adecuadamente componentes tomados de diferentes fuentes (cfr. Bunge: 2001: p. 57). Esta noción filosófica aplicada al campo de la metodología participativa, implica la mezcla ordenada de métodos y técnicas provenientes de diferentes disciplinas con fines operativos e instrumentales.
 - 13 Por “teorías intermedias” se designan al conjunto ordenado de conocimientos de menor alcance, esto es que no buscan explicaciones causales de los hechos o interpretaciones de la realidad, sino que basadas en éstas sirven para el diseño de estrategias de intervención en territorios delimitados y contextos definidos.
 - 14 Existe una útil bibliografía que recoge los instrumentos de participación como los procedimientos aplicables a la forestería comunitaria copiados en el texto de Davis Case D’Arcy (1999), las herramientas para negociación de Roger Fisher, et. al. (2001), las técnicas de diagnóstico para el desarrollo rural recogidas en el libro de Frans Geil-

- fus (1997), las dinámicas y ejercicio del trabajo en grupo recogidas en el libro de Jules Pret, et. al., (1998); y el interesante y útil compendio de métodos y técnicas realizado por Gesa Grundmann y Joachim Stahl (2002).
- 15 En el país los métodos mayormente usados están en relación con dos factores: por un lado, se han generalizado los métodos de diagnóstico y planeación que apelan a mediaciones culturales, que son fáciles de usar directamente por las organizaciones indígenas y rurales, que permiten acoplar los instrumentos con los temas que efectivamente son prioridad de las organizaciones; y por otro lado, con la importancia que ha dado la cultura municipalista al diseño de planes estratégicos, los que requieren de técnicas de consulta, colaboración, concertación y consensos, con lo que se han generalizado el uso de procedimientos participativos de planificación y gestión municipal.
 - 16 Un ejemplo ilustrativo de una iniciativa colaborativa que empezó con bajo perfil, pero que por falta de una oferta sistemática y de asistencia técnica profesional desgastó a la participación, es el caso del Sistema de Gestión Participativa impulsado desde el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que en un contexto de acentuado clientelismo y patrimonialismo público no consideró la realidad organizativa de la población urbana, ni las condiciones institucionales en las que se propuso la participación; al no contar con métodos y técnicas participativas, menos aún con entrenamiento y capacitación del personal municipal, la iniciativa de promover espacios de consulta ciudadana denominados cabildos, decayó. Al respecto se sugiere ver el libro *La Participación en Quito: miradas plurales* (Torres Dávila, et. al: 2002).
 - 17 El movimiento por la educación popular en América Latina, sin lugar a dudas, ha sido la tendencia de acción colectiva que más ha contribuido a la difundir la sistematización como una propuesta metodológica para extraer conocimientos desde la experiencia; en relación con los vínculos entre sistematización y educación popular hay una extensa y prolifera bibliografía que incluye aspectos metodológicos, enfoques conceptuales y proposiciones teóricas, entre los que se destacan los textos de Gagnete (1986), Morgan y Quiróz (1986), Fernández (1989), Morgan y Monreal (1991), Palma (1992) y Jara (1994).

Bibliografía

Abbot, J. y Guijt, I.

- 1999 *Cambiando Perspectivas para Observar el Cambio: enfoques participativos para monitoreo del medio ambiente*, IIED, DFID-Universidad Nur, Santa Cruz, Bolivia.

ALA

- 1996 *Género y Equidad, Manual de Metodología de Trabajo con Mujeres Rurales*, Convenio ALA 93/17, Proyecto de Desarrollo de la Mujer Rural en la Provincia de Chimborazo.

Alberich, Tomas

- 2000 “Perspectivas de la Investigación Social”, en Villasante, R. Tomás, et. al. (coordinadores): *La Investigación Social Participativa*, construyendo ciudadanía/1, El Viejo Topo, 2000, España.

- Almeida, A. y Bujes, Cesar
2001 “Método de Resolucao de Problemas-MRP”, en Markus Brose: *Metodología Participativa*, Uma introducao a 29 instrumentos, AMENCAR, Colecao Participe, Tomo Editorial, Porto Alegre.
- Ambrose, K., Larenas, R., Cárdenas, C. Vieira. M.
2003 *Control Social de Servicios*, Ediciones Abya Yala, Ministerio de Bienes-Social, GTZ-PMA, Ecuador.
- Astorga, Alfredo y Bart van Der Bijl
1994 *Manual de Diagnóstico Participativo*, CEDEP, Quito.
- Arriagada, Ricardo
2002 *Diseño del Sistema de Desempeño para Evaluar la Gestión Municipal: Propuesta Metodológica*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Barbosa da Silva, Evanildo
2001 “Orcamento participativo no Brasil: Porto Alegre e Recife”, en Markus Brose: *Metodología Participativa*, Uma introducao a 29 instrumentos, AMENCAR, Colecao Participe, Tomo Editorial, Porto Alegre.
- Balarezo, Susana
1994 Guía Metodológica para incorporar la Dimensión de Género en el Ciclo de Proyectos Forestales Participativos, FAO-FTPP-DFPA, Quito
- Bernechea, M., González, E., y Morgan, M.
1992 “¿Y cómo lo hace? Propuesta de método de sistematización”, Taller Permanente de Sistematización-CEAAL-Perú, Lima.
- Brose, Markus (organizador)
2001 *Metodología Participativa*, Uma introducao a 29 instrumentos, AMENCAR, Colecao Participe, Tomo Editorial, Porto Alegre.
- Bossuyt, Jean, et., al.
2002 ¿Cuál es la concertación entre el Estado y la sociedad civil?, Comisión de Proyectos de 11.11.11, Universidad de Gante, Bruselas.
- Bunge, Mario
2001 Diccionario de Filosofía, Siglo Veintiuno Editores, México.
- Burgwal, G. y Cuellar, J.C.
1999 *Planificación Estratégica y Operativa aplicada a gobiernos locales*, Quito, Ecuador.
- Carroll, Thomas F. (Editor)
2002 *Construyendo capacidades colectivas*, SOKA University of America, The World Bank Group, PRODEPINE, Oxfam-América, Heifer International-Fundación Heifer Ecuador, Quito.
- CEPAL
1995 *Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos Sociales*, CEPAL-OEA-PROPOSAL, Chile.

CLAVES

- 1998 *Gestión Participativa de las Asociaciones*, Equipo CLAVES, Promoción Cultural, Editorial Popular, Madrid.
- Cunill, Nuria
1997 *Repensando lo público a través de la sociedad*, nuevas formas de gestión pública y representación social, CLAD, Nueva Sociedad, Venezuela.
- Chambers, Robert e Guijt Irene
1995 “DRP: después de cinco años, ¿en qué estamos ahora?”, en Revista Bosques, Árboles y Comunidades Rurales, No 26, Edición Latinoamericana, Quito.
- Davis Case D’Arcy
1999 *Herramientas para la Comunidad*. Conceptos, métodos y herramientas para el diagnóstico, seguimiento y la evaluación participativos en el Desarrollo Forestal Campesino, FAO-FTPP-Abya Yala, Quito
- Donovan, Patricio y Rivera María Teresa
1993 *El Diagnóstico Participativo*, Serie 1, Colección Aportes para la Capacitación Popular, ALAI, Abya Yala, Ecuador
- Donovan, Patricio y Rivera María Teresa
1993 *La Evaluación Participativa*, Serie 2, ALAI, Abya Yala, Ecuador
- Durojeanni, Axel
2000 *Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable*, CEPAL-ECLAC, Chile.
- Kliksberg, Bernardo
2000 “Seis tesis no convencionales sobre participación”, en Kliksberg, B. Y Tomassini, L. (compiladores) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, Fondo de Cultura Económico, México.
- Kenny-Jordan, Ch., Herz, C., Añazco, M. y Andrade, M.
1999 *Construyendo Cambios*, Desarrollo Forestal Comunitario en los Andes, Una propuesta de manejo participativo de los recursos renovables para el nuevo milenio, FPPP-FAO- DFC- Gobierno de los Países Bajos, Quito.
- Kloosterman, Jeannette e Ineke van de Pol
1998 *La Aplicación del Enfoque de Género*, Una herramienta para su validación en proyectos de desarrollo forestal comunitario, FAO-FTPP, Quito.
- Estrella, M. y Gaventa, J.
1997 Who Counts Reality? Monitoring and Evaluation: A Literature Review Working Draft, Paper Prepared for the “International Workshop on

- Participatory Monitoring and Evaluation: Experiences and Lesson”, held at International for Rural Reconstruction (IIRR) campus, Cavite, Philippines, IDS, IIED, IDRC, UPWARD.
- Fals-Borda, Orlando
1988 *Knowledge and People’s Power*, New Delhi, Indian Social Institute.
- FAO
1994 *Planeamiento Andino Comunitario*, Guía para su formulación, Documento de Trabajo No 1, FAO/DFC, Quito.
- Fernández, Julio
1989 *Sistematización y Educación Popular*, La Rueda, Lima.
- FIDA
2002 *Aprendiendo para dar el siguiente paso*, Guía de sistematización, (versión CD), Chile.
- Fisher, R., Ury W. y Patton, B.
1995 *Sí... ¡de acuerdo! Cómo negociar sin ceder*, Grupo Editorial Norma, Colombia.
- Fisher, R., y Ertel, D.
1998 *Sí... ¡de acuerdo! En la Práctica*, Guía: paso a paso para cerrar con éxito cualquier negociación, Editorial Norma, Colombia.
- Gagnete, Mercedes
1986 *Hacia una metodología de la sistematización*, Editorial Humanitas, Buenos Aires.
- Geilfus, Frans
1997 *80 herramientas para el desarrollo participativo*. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo, Evaluación, IICA, El Salvador.
- Grundmann, G., y Stahl, J.
2002 *Como la sal en sopa*, Conceptos, métodos y técnicas para profesionalizar el trabajo en las organizaciones de desarrollo, Ediciones Abya Yala, Quito.
- ICAM
1995 *Manual para el Diagnóstico de Problemas Ambientales a Nivel Barrial*, ICAM-Quito, Quito.
- Jara, Oscar
1994 “Para sistematizar Experiencias”, ALFORJA, Costa Rica.
- Lama, José María
1990 *Metodología de la Acción Voluntaria*, Cuadernos de la Plataforma No 5, Plataforma del Voluntariado, Madrid.
- López, Víctor (facilitador)
2000 *Conflictos socioambientales*, desafíos y propuestas para la gestión en América Latina, FTTP-COMUNIDEC, Ediciones Abya Yala, Quito.

Martinic, Sergio

- 1988 “Elementos metodológicos para la sistematización de proyectos de educación y acción social”, en Martinic S. y Walker J.: *Profesionales en la Acción*, CIDE, Santiago.

Mebrahtu, E. et. al.

- 1997 *Participatory Monitoring and Evaluation*, PRA Topic Paks, IDS, University of Sussex, Brighton, UK.

Morgan, M. y Quiroz, T.:

- 1986 “Acerca de la sistematización”, en *La Sistematización de la Práctica*, CELATS, IIMA.

Morgan, M. y Monreal, M.

- 1991 “Una Propuesta de Lineamientos Orientadores para la Sistematización de Experiencias en Trabajo Social”, en *Sistematización, Propuesta Metodológica y dos Experiencias: Perú y Colombia*, Nuevos Cuadernos CELATS No 17, Lima.

Mosquera, Cesar

- 1998 *Planificación por Decisiones Estratégicas PDE*, Decisiones, Ciudadanía y Descentralización, Guía Metodológica para Facilitadores de Desarrollo Local, Quito.

Nici, Nelson and Wright, Susan

- 1995 *Power and Participatory Development Theory and practice*, Intermediate Technology Publications, London.

Ortiz, Pablo

- 2003 *Guía para el Tratamiento Participativo de Conflictos Socio Ambientales*, COMUNIDEC, Ediciones Abya Yala, Quito.

Díaz, Julio y Herz Carlos (Editores)

- 2001 *Descentralización, Concertación y Democracia Participativa*, IV Encuentro Nacional, Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, Lima.

Palma, Diego

- 1992 “La sistematización como estrategia de conocimiento en la educación popular. El Estado de la cuestión en América Latina”, CEAAL, Santiago.

Pfeiffer, Peter

- 2001 “Planejamento Estratégico Municipal-PEM: Uma abordagem para organizar e gerenciar o desenvolvimento municipal, en Markus Brose (organizador): *Metodología Participativa*, Uma introducao a 29 instrumentos, AMENCAR, Colecao Participe, Tomo Editorial, Porto Alegre.

PNUD

1993 *Informe sobre Desarrollo Humano*, Participación Popular, Ediciones Mundi-prensa, Madrid.

Pretty, Jules et. al.

1998 *Aprendizaje y Acción Participativa*, Guía para Capacitadores, Universidad Nur, Santa Cruz, Bolivia.

Rahnema, Majid

1993 "Participation", in *The Development Dictionary*, A Guide to Knowledge as Power, Edited by Wolfgang Sacha, Witwatersrand University Press, Johannesburg.

Ramón, Galo

1993 *Manual de Planeamiento Andino Comunitario*, Fundación Interamericana, COMUNIDEC, Quito.

Ramón, Galo

1995 "Metodologías participativas: el Estado de la cuestión en América Latina", en *El Desafío del Desarrollo Forestal Participativo*, Memorias del Seminario Taller Latinoamericano, FAO-DFC, Quito.

Ramón, Galo

2002 Pauta para la Sistematización Participativa de las Experiencias Locales, COMUNIDEC, Quito.

Rietbergen-McCraken, J. and Narayan D.

1998 *Participation and Social Assessment*, Tools and Techniques, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, United States of American.

Romero, J.C.

2000 Sondeo de metodologías participativas en el Ecuador (borrador), Corporación OIKOS-FTPP, Quito.

Sáenz, Álvaro

2002 *Estándares para un Proceso de Desarrollo Local*, AME-ODEPLAN-CO-NAMU-Ministerio del Ambiente- INEC- UNFPA, Quito.

Sánchez Alonso, M.

1988 *Metodología y Práctica de la Participación*, Editorial Popular, Madrid.

Selener, Daniel

1996 *Manual de Sistematización Participativa*, Documentando, evaluando y aprendiendo de nuestros proyectos de desarrollo, Instituto Internacional de Reconstrucción Rural IIRR, Ediciones Abya Yala, Quito.

Selener, D, Endara, N. y Carvajal, J.

1999 *Sondeo Rural Participativo*, Guía Práctica, Instituto Internacional de Reconstrucción Rural IIRR, Quito.

Spencer J. Laura

1994 *Ganar Mediante la Participación*, Kendall / Hunt Publishing Company, Dubuque, Iowa.

Stiefel, M., and Wolfe, M.

1984 “The Quest For Participation”, UNRISD, Mimeographed Preliminary Report, June.

Scrimshaw Susan y Hurtado Elena

1988 *Procedimientos de Asesoría Rápida PRA*, para programas de nutrición y atención primaria de salud, Universidad de las Naciones Unidas, UNICEF, Centro de Estudios Latinoamericanos de UCLA, Los Ángeles.

Schönhuth, M. y Kievelitz, U.

1994 *Diagnóstico Rural Rápido, Diagnóstico Rural Participativo*, Métodos participativos de diagnóstico y planificación en la cooperación al desarrollo, GTZ, República Federal de Alemania.

Tanaka, Martín

2001 *Participación Popular en Políticas Sociales*, Colección Mínima, Consorcio de investigación económica y social, IEP, Lima.

Trigueros Guardiola, I.

1991 *Manual de Prácticas del Trabajo Social Comunitario en el Movimiento Ciudadano*, Siglo XXI, Madrid.

Torres Dávila, Víctor Hugo

1994 *Manual de Revitalización Cultural*, COMUNIDEC-Fundación Interamericana, Quito.

Torres Dávila, Víctor Hugo

1996 *Sistema de Desarrollo Local SISDEL: La participación comunitaria y vecinal en el ciclo de proyectos*, COMUNIDEC-Corporación Interamericana para el Desarrollo de Base, Fundación Interamericana, Quito.

Torres Dávila, Víctor Hugo

2000 “Ampliación del componente seguimiento y evaluación del sistema de desarrollo local (SISDEL)”, en Berdegué Julio y Escobar Germán (Editores): *Seguimiento y evaluación del manejo de recursos naturales*, IDRC-Red Internacional de Metodologías de Investigación, Fundación Comunicaciones del Agro, Santiago de Chile.

Torres Dávila, Víctor H. (coordinador), Maldonado, V., Martínez, I., Vázquez, L.

2002 *La Participación en Quito: miradas plurales*, Universidad Politécnica Salesiana-Escuela de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible, Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador.

Torres Dávila, Víctor Hugo

2003 *Guía para Sistematización de Experiencias de Desarrollo Local*, COMUNIDEC, Quito.

Velásquez, Fabio

2001 “Desencanto y promesas: a propósito de la participación en la gestión local en Colombia,” en Hans-Jurgen Burchardt / Haroldo Dilla (editores): *Mercados Globales y Gobernabilidad Local, Retos para la Descentralización*, Nueva Sociedad, Venezuela.

Villasante, R. Tomás

1991 *Movimiento Ciudadano e Iniciativas Populares*, Ediciones HOAC, Madrid.

Zimmermann, Arthur

1998 *Gestión de Cambio Organizacional Caminos y herramientas*, Ediciones Abya Yala, Quito.

Algunos métodos participativos en uso en la región (Originales y adaptaciones)

1.	ACM	Alternative Conflict Management
2.	AEA	Análisis de Sistemas Agroecológicos
3.	APGL	Audiencias Públicas – Gobierno Local
4.	AEG	Aplicación del Enfoque de Género
5.	BA	Beneficiary Assessment
6.	BS	Barómetro de la Sostenibilidad
7.	CE	Conversación Enfocada
8.	CAC	Capacitación para la Acción Campesina
9.	CPOC	Cambiando Perspectivas para Observar el Cambio
10.	CC	Concursos Campesinos
11.	CSS	Control Social de Servicios
12.	DELTA	Development Education Leadership Teams
13.	DCP	Desarrollo, Conocimiento y Participación en la Comunidad Andina
14.	D&D	Diagnosis and Desing
15.	DL	Desarrollo de Liderazgos
16.	DRP	Diagnóstico Rural Participativo
17.	DRR	Diagnóstico Rural Rápido
18.	DRPP	Diagnóstico Rural Participativo y Planeamiento
19.	DRUP	Diagnóstico Rápido Urbano Participativo
20.	DPT	Desarrollo Participativo de Tecnologías
21.	DEP	Diagnóstico y Evaluación Participativos
22.	DRPA	Diagnóstico Rápido y Participativo de Agrosistemas
23.	DOP	Diagnóstico Organizacional Participativo
24.	DREP	Diagnóstico Rápido Económico Participativo
25.	DIPU	Diagnóstico Participativo de Unidades de Conservación
26.	DSEP	Diagnóstico, Seguimiento y Evaluación Participativos
27.	EPDL	Estándares para un Proceso de Desarrollo Local
28.	ERP	Evaluación Rural Participativa
29.	EPS	Evaluación de Progreso hacia la Sostenibilidad
30.	ESR	Evaluación de la Sostenibilidad Rural
31.	CBS	Encuestas básicas a nivel de comunidad
32.	RR	Enfoque de Reconocimiento Rápido
33.	FMM	Focalización Metodología Multicriterio
34.	GAP	Gestión Participativa de Desarrollo Rural
35.	GMGCCA	Guía Metodológica para la Gestión Comunitaria de Conflictos Ambientales
36.	GTPCS	Guía para el Tratamiento Participativo de Conflictos Socioambientales
37.	GRAAP	Groupe de Recherche et d'Appui pour l'Auto Promotion Paysanne
38.	GESPAR	Gestión Participativa para el Desarrollo Local
39.	GPC	Gestión Participativa de Conflictos
40.	GPUR	Guía Participativa para Planificación de la Radio
41.	GCO	Gestión de Cambio Organizacional
42.	IGC	Indicadores Generados por la Comunidad

43.	IAP	Investigación Acción Participativa
44.	IESA	Investigación y Extensión en Sistemas Agrícolas
45.	IPA	Investigación Participativa Agrícola
46.	INN	Incubadora de Nuevos Negocios
47.	LD	La Deliberación
48.	MMC	Manual de Métodos de Campo, herramientas de diagnóstico para apoyar los sistemas de manejo conjunto de bosques
49.	MR	Mapeo de Resultados
50.	MARP	Méthode Accéléreé de Recherche Participative
51.	MARPS	Mapeo analítico, reflexivo y participativo de la sostenibilidad
52.	MAPP	Método Altadir de Planificación Popular
53.	MRP	Método de Resolución de Problemas
54.	MAMPLA	Método de Autodiagnóstico de las Potencialidades Municipales y Planeamiento de Acciones
55.	MFPGS	Metodología FLACSO de Planificación-Gestión Asociada
56.	MRNCA	Manual para la Resolución Negociada de Conflictos Ambientales
57.	MRCO	Cómo utilizar la Mediación para Resolver Conflictos en las Organizaciones
58.	MRC	Manual de Revitalización Cultural
59.	MSP	Manual de Sistematización Participativa
60.	MDP	Manual de Diagnóstico Participativo
61.	MDPAB	Manual de Diagnóstico de Problemas Ambientales a nivel barrial
62.	NI	Negociación Infalible
63.	OF	Oficina de Futuro
64.	OP	Orcamento Participativo
65.	OPRC	Ocho Pasos para Resolver Conflictos
66.	PALM	Participatory Analysis and Learning Methods
67.	PLA	Participatory Learning & Action, A Trainer's Guide
68.	PTD	Participatory Technology Development
69.	PAC	Planeamiento Andino Comunitario
70.	ECOPLAN	Planificación Ambiental Municipal
71.	PACA	Participatory Appraisal of Competitive Advantage
72.	PASR	Planificación de la acción para la sostenibilidad rural
73.	PES	Planeamiento Estratégico Situacional
74.	PESP	Planeamiento Estratégico Situacional y Participativo
75.	PEM	Planeamiento Estratégico Municipal
76.	PIM	Participatory Impact Monitoring
77.	PGDS	Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sostenible
78.	PD	Process Documentation
79.	PCP	Planificación Comunitaria Participativa
80.	PMT	Planeación Comunitaria del Manejo del Territorio
81.	PE	Planificación Estratégica
82.	EC	Planificación Estratégica Cantonal
83.	PN	Pedagogía de la Negociación
84.	POP	Planeamiento y Monitoreo Organizacional Participativo
85.	PRM	Participatory Research Methods
86.	PRP	Planificación Rural Participativa
87.	PLP	Planificación Participativa Local

88.	PPDL	Planificación Participativa del desarrollo Local
89.	POE	Planificación y Orquestación de Eventos
90.	PME	Participatory Monitoring and Evaluation
91.	RAAKS	Rapid Assessment of Agriculture Knowledge Systems
92.	RAP	Rapid Assessment Procedures
93.	RAT	Rapid Assessment Techniques
94.	RCA	Rapid Catchment Analysis
95.	REA	Rapid Ethnographic Assessment
96.	RFSA	Rapid Food Security Assessment
97.	RMA	Rapid Multi-perspective Appraisal
98.	RRSA	Rapid Rural Systems Appraisal
99.	ROA	Samuhik Brahman (Joint trek)
100.	SA	Social Assessment
101.	SA	Stakeholder Analysis
102.	SISDEL	Sistema de Desarrollo Local
103.	SRR	Sondeo Rural Rápido
104.	SRP	Sondeo Rural Participativo
105.	SARAR	Self-Esteem Associative Strength Resourcefulness Action Planning Responsibility
106.	SBA	Secretos del Buen Alcalde
107.	TD	Teatro para el Desarrollo
108.	TFT	Training for Transformation
109.	TC	Taller de Consensos
110.	TP	Tecnología Participativa
111.	MICR	Third Party Consultation as a Method of Intergroup Conflict Resolution
112.	ZOPP	Método de Planeamiento de Proyectos Orientado por Objetivos