

**CAPITAL SOCIAL
EN LOS ANDES**

Datos de los autores:

Thomas F. Carroll, PhD en Economía, Profesor Emérito en la Facultad de Planeamiento Regional, George Washington University, consultor del Banco Mundial y de otros organismos internacionales. Ha realizado investigaciones y numerosas publicaciones en temas de desarrollo rural, economía agraria, organizaciones campesinas, organizaciones no gubernamentales y desarrollo en países de América, África y Asia.

Anthony J. Bebbington: PhD en Geografía, Profesor en el Department of Geography and Institute of Behavioral Science, University of Colorado at Boulder, consultor del Banco Mundial. Ha realizado investigaciones y publicaciones en temas de manejo de recursos naturales y organizaciones rurales en los países andinos.

Thomas A. Perreault, PhD en Geografía, Profesor en Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University. Ha realizado investigaciones y publicaciones en temas de manejo de recursos naturales y organizaciones indígenas en los Andes y en la Amazonía ecuatoriana.

Galo Ramón Valarezo, Doctor (c) en Historia Andina, Director Ejecutivo de COMUNIDEC, docente en varias universidades ecuatorianas, consultor del Banco Mundial y la FAO. Ha realizado investigaciones y publicaciones en temas de historia andina, desarrollo rural, metodologías participativas, interculturalidad, organizaciones campesinas e indígenas, y desarrollo local.

Víctor Hugo Torres D., Doctor (c) en Sociología, docente en varias universidades ecuatorianas, consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, Facilitador Nacional del Programa Bosques Árboles y Comunidades Rurales FTTP-FAO. Ha realizado investigaciones y publicaciones en temas de metodologías participativas, desarrollo local, organizaciones sociales y gobiernos municipales.

CAPITAL SOCIAL EN LOS ANDES

Anthony Bebbington y Víctor Hugo Torres D.
Editores

COMUNIDEC
Comunidades y Desarrollo
en el Ecuador

Ediciones
ABYA-YALA

2001

CAPITAL SOCIAL EN LOS ANDES

Anthony Bebbington y Victor Hugo Torres D.

Editores

1a. Edición Ediciones Abya- Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla 17-12-719
Teléf: 2562-633/ 2506-217/ 2506-251
Fax: (593 2) 2506-255
e-mail: editorial@abyayala.org
<http://www.abayayala.org>

Diagramación: Ediciones Abya-Yala
Quito-Ecuador

Diseño
Portada: Raúl Yépez

ISBN: 9978-04-764-6

Impresión: Impresiones Digitales Abya-Yala

ÍNDICE

Presentación	7
1. El Capital Social y la intensificación de las estrategias de vida: organizaciones locales e islas de sostenibilidad en los Andes rurales <i>Por Anthony Bebbington</i>	11
2. El Índice de Capacidad Institucional de las OSGs en el Ecuador <i>Por Galo Ramón Valarezo</i>	39
3. Vidas rurales y acceso a recursos naturales: El caso de Guamote <i>Por Anthony Bebbington y Thomas Perreault</i>	69
4. Organizaciones de riego y la formación de capital social: el caso de Cayambe <i>Por Anthony Bebbington, Thomas Perreault y Thomas F. Carroll</i>	105
5. ¿Los municipios son agentes del cambio social? Reflexiones en torno al capital social y el desarrollo local en Ecuador <i>Por Víctor Hugo Torres D.</i>	141

Presentación

¿Cómo ejercer liderazgos democráticos desde las organizaciones sociales cuando sus miembros acceden a los gobiernos seccionales? ¿De qué maneras asumir los procesos de acción colectiva de las organizaciones campesinas, indígenas y vecinales en contextos de desarrollo local? ¿Cuáles son las dinámicas de participación que se dan entre los líderes y las membresías dentro de una organización social? ¿Cómo acceden las federaciones campesinas y vecinales a nuevos recursos que les permiten fortalecer su desempeño? Son, entre otras, algunas de las inquietudes que demandan respuestas serias y documentadas, orientadas a conocer el funcionamiento de las organizaciones sociales, los vínculos y redes que cotidianamente establecen con los agentes de desarrollo para mejorar la calidad de vida en las localidades.

En el Ecuador los esfuerzos académicos por conocer a las organizaciones de base rurales y urbanas han sido mínimos, no solo porque el tema se ha posicionado insuficientemente en los centros de investigación y docencia, sino porque el pragmatismo de los proyectos e intervenciones técnicas en los escenarios de mayor pobreza, prescinde de este conocimiento, pese a las recurrentes proclamas de participación social. El poco conocimiento sobre las organizaciones sociales, deviene en obstáculo cuando asistimos a procesos de creciente *empoderamiento* de las organizaciones del movimiento indígena que plantean con voz propia sus expectativas, propuestas de integración y formas de representación política; o cuando surgen iniciativas de participación

ciudadana en torno a los gobiernos municipales que desafían los caducos formatos institucionales.

Los estudios de capital social son una manera pionera de adentrarse en el conocimiento del mundo de las organizaciones sociales y sus relaciones con los procesos de desarrollo. Más allá del debate teórico en torno al uso del término, los estudios permiten una efectiva observación de las redes de confianza, de los mecanismos de solidaridad, los lazos culturales y la identidad política, que siendo parte del tejido social explican el accionar de las organizaciones sociales. Las alianzas con los agentes externos provenientes del mundo público, privado y del tercer sector están en el centro de la existencia de las organizaciones; pudiendo afirmarse que la supervivencia de las organizaciones está en estrecha relación con los agentes externos. En este sentido, los estudios de capital social exploran las interacciones entre las organizaciones sociales, el Estado y el mercado.

Diez años atrás abrimos este tipo de estudios en el país con el trabajo colectivo “Actores de una Década Ganada”, en el que algunos de los autores del presente volumen, introducimos el estudio de las organizaciones campesinas, indígenas y tribales en su relación con los procesos de desarrollo. No se planteó el estudio de las organizaciones para justificar ideológicamente la existencia de un movimiento indígena, sino para debatir las apreciaciones en torno a los efectos negativos de la modernidad en la vida rural, demostrando cómo las organizaciones rurales desafían las apreciaciones externas que las encasillan como entidades exclusivamente reivindicadoras de derechos y servicios, pero sin mayor protagonismo técnico, ni iniciativa económica.

El tiempo nos ha dado la razón, pues numerosas organizaciones rurales al mismo tiempo que construyen proyectos políticos nacionales, están cambiando el paisaje natural, humano y

económico en sus micro escenarios de acción. Evidencias de estos procesos son la consolidación de empresas agroindustriales comunitarias, la expansión de redes alternativas de comercio de productos orgánicos, los procesos de manejo sostenible de territorios indígenas, el acceso e innovación de los gobiernos municipales, junto con movimientos de revitalización étnica e identidad cultural.

Continuando con esta línea de reflexión, COMUNIDEC pone a disposición de los lectores@ el presente libro que recoge cinco breves textos en torno al concepto de capital social, los que aunque fueron escritos en tiempos, contextos y auspicios diferentes, tienen vigencia por sus actualizados debates conceptuales, por la modalidad de análisis comparado y porque son textos recurrentemente consultados. El primer texto escrito por Anthony Bebbington presenta una comparación de seis experiencias importantes de organizaciones rurales bolivianas y ecuatorianas, en el que se polemiza sobre cómo la acumulación de capital social puede ser vista como “islas de sostenibilidad en un mar de insostenibilidad” de los proyectos de desarrollo.

El segundo trabajo, de autoría de Galo Ramón, es un texto inédito sobre la realidad de las denominadas Organizaciones de Segundo Grado en el Ecuador, que presenta un conjunto de indicadores integrados en un índice de fortalecimiento institucional para medir la acumulación de capital social en las zonas rurales; representa una entrada metodológica innovadora, de utilidad práctica para el trabajo con las federaciones indígenas y campesinas.

El tercer artículo del libro es un pionero texto de Anthony Bebbington y Thomas Perreault acerca de las federaciones indígenas en Guamate y sus articulaciones locales, regionales y nacionales en torno al acceso a los recursos naturales y sus impac-

tos en las vidas rurales, en el que se destaca la importancia de las redes sociales y la vinculación con los agentes externos.

El cuarto artículo de la serie es un trabajo colectivo de Anthony Bebbington, Thomas A. Perreault y Thomas F. Carroll, en el que se analiza las relaciones entre las organizaciones de riego y la formación de capital social, a través del estudio de caso de la Junta de Aguas de Porotog en Cayambe, destacando el proceso de eslabonamiento entre ONG y organizaciones de base para el acceso, manejo y sostenibilidad del sistema de riego, en el que también se propone una metodología para evaluar la formación del capital social.

El libro finaliza con un texto de Víctor Hugo Torres D. en el que se amplía la temática del capital social al ámbito de los gobiernos municipales y la participación ciudadana, explorando la hipótesis de que la acumulación de capital social es la condición que permite modificar las prácticas clientelares y patrimoniales de los gobiernos municipales, especialmente cuando estos se encuentran en franco proceso de innovación institucional.

Hemos recopilado estos cinco artículos porque creemos que son de utilidad para todas aquellas personas e instituciones interesadas en la práctica, la reflexión y la investigación del desarrollo desde la perspectiva del protagonismo de las organizaciones sociales y el fortalecimiento de las capacidades locales. Tenemos la certeza de que esta publicación representa un aporte para que los actores del desarrollo sostenible amplíen su acceso a nuevos conocimientos, necesarios para transformar la acción colectiva en efectiva participación ciudadana.

Anthony Bebbington y Víctor Hugo Torres D.
(Editores)

El capital social y la intensificación de las estrategias de vida: organizaciones locales e islas de sostenibilidad en los Andes rurales¹

Anthony Bebbington

Este trabajo abarca dos temas: el primero constituye una reflexión sobre las diversas tendencias de cambio ambiental y socioeconómico que se encuentran en la región andina; y el segundo, una reflexión sobre los papeles de los actores de la sociedad civil, sobre todo, las organizaciones indígenas-campesinas, en el proceso de intensificación de la agricultura, el uso de recursos y las estrategias de vida. En consecuencia, mi objetivo es enfatizar tanto la diversidad local como las convergencias regionales en los procesos de transformación rural andinos.

Mi interés al destacar la *diversidad* no es tanto para criticar las posiciones ortodoxas que insisten en que hay una crisis ambiental en los Andes (c.f. Leach y Mearns, 1996; Leach et al., 1998). Más bien, pretendo señalar la gran diversidad que existe entre las diferentes trayectorias ambientales en la región, y sugerir que de hecho existen islas de sostenibilidad en los Andes, aunque dando un vistazo más general, da la impresión de mares de desarrollo no sostenible.

Sobre la base de esta observación, interesa averiguar cómo surgen estas “islas”. Tal análisis permitiría la identificación de los

1. Este documento fue publicado en inglés como: “Social capital and rural intensification: local organizations and islands of sustainability in the rural Andes.” *Geographical Journal* vol. 163 no. 2: 189-197, 1997.

factores que explican cómo y por qué, ciertas localidades logran procesos de intensificación basados en la acumulación local, logrando un desarrollo más sostenible e incluyente. Mi propósito en los *padrones*, se basa en el supuesto de que un análisis de los factores ha facilitado frenar procesos de degradación y exclusión, y ha llevado a métodos más incluyentes; esto puede dar pautas para reflexionar como promover procesos más sostenibles e incluyentes en las muchas localidades donde aún prevalece un desarrollo no sostenible y poco equitativo.

La búsqueda de los factores comunes, nos lleva al segundo tema de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil. Trabajos anteriores enfocaron específicamente el papel de las organizaciones de segundo grado en el desarrollo rural (Bebbington et al., 1992). Aunque es evidente que estas organizaciones han jugado papeles importantes en varias localidades, y podrían jugar tales papeles en otros lugares, parece que hay una lección más general que surge de una revisión de la experiencia andina: tal lección es que las organizaciones e instituciones que pueden contribuir a la sostenibilidad local son de diferentes tipos y escalas. Parecería que cuando las familias tienen una relación con alguna u otra institución, esto les da mayores posibilidades para acceder y negociar con otros actores y organizaciones quienes influyen en las posibilidades locales.

El texto empieza con una breve discusión acerca del marco conceptual, para trazar las relaciones entre el capital social y el manejo de recursos. Luego presenta un esbozo analítico de seis trayectorias micro-regionales de diferentes partes de los Andes, organizado en tres pares por razones analíticas. Sobre la base de estos casos, se elaboran las lecciones generales en cuanto a los factores que favorecen el surgimiento de las islas de sostenibilidad, y enseñanzas más específicas sobre los papeles que pue-

den jugar el capital social y las organizaciones locales en este surgimiento.

El capital social y la gestión de los recursos naturales

El concepto del capital social fue popularizado gracias al trabajo del politólogo Robert Putnam sobre el funcionamiento de la democracia en la Italia moderna (Putnam, 1993; también véase Coleman, 1990). Desde la publicación de este material, el mundo del desarrollo se ha vuelto cada vez más entusiasta con el concepto y con su posible utilidad (ej. Serageldin y Steer, 1994). Un principio general que surge de los debates sobre el capital social, es que las redes sociales y formas asociativas en la sociedad civil pueden tener efectos muy profundos sobre el funcionamiento de los mercados y los Estados (Evans, 1995; 1996a, 1996b), siendo a la vez afectados por los mismos Estados y mercados, o sea por la economía política (Fox, 1996).

Como un ejemplo, estas redes sociales pueden influir en las tasas de crecimiento económico y en la distribución social de los beneficios de tal crecimiento (una observación que tiene sus ecos en la economía institucional: ej. Klitgaard, 1995). Por lo menos para el caso de Italia, Putnam (1993) sugiere que la existencia de asociaciones cívicas fuertes lleva a una forma de gobierno más transparente y eficaz, y consecuentemente, mejores indicadores del desarrollo socioeconómico. Además, más allá de su influencia sobre el Estado y el mercado, estas organizaciones cívicas pueden ser importantes como actores de desarrollo (Bebbington, 1996).

Estas observaciones más generales son relevantes al contexto de la gestión de los recursos naturales y a la intensificación de la economía rural. Las discusiones de las transformaciones ambientales en tierras frágiles, han reconocido que las relaciones

de mercado, jerarquías sociopolíticas, el ejercicio del poder y el control social de los derechos (*entitlements*) en los patrimonios (*endowments*) de recursos naturales, se incluyen entre los factores más críticos al determinar si el capital natural se usa de una manera sostenible o no (Turner y Benjamin, 1994; Leach and Mearns, 1991; Mearns, 1996; Peet and Watts, 1996). Si es así, se supondría que la existencia y naturaleza de instituciones locales, el capital social disponible a las poblaciones locales en sus interacciones con las esferas del mercado, el Estado y la sociedad civil, también serían importantes como factores para entender procesos y padrones geográficos de intensificación, desintensificación y degradación.

Una hipótesis sería que estas instituciones fortalecen la capacidad que existe a nivel de base para negociar con otros actores quienes regulan el funcionamiento de diferentes mercados (de insumos, productos, servicios y recursos naturales); la generación de la tecnología, la información y el conocimiento; y la definición de aquellas reglas que definen el acceso social a los medios de producción (sobre todo, tierras, bosques, aguas y otros recursos naturales). Esto puede influir en los procesos que explican la distribución social de los derechos, a través de los cuales el valor (que surge de la producción rural) se genera, se distribuye y se usa. A su vez, influye en la posibilidad y en la naturaleza de los procesos de intensificación local, y en la distribución social de los beneficios de esta intensificación (Mearns, 1996; Leach and Mearns, 1992). Los estudios de caso presentados sugieren nociones de cómo estos procesos se han desarrollado en los Andes.

El contexto: ¿Crisis en los Andes?

En el año 1991, el antropólogo William Mitchell, publicó un libro titulado “Los campesinos vulnerables: cultivo, culto y

crisis en los Andes.” Se trata de un estudio de comunidades en el departamento peruano de Ayacucho, con el cual el autor había tenido contacto durante más de una década. De hecho, fue un caso extremo: se trata de una de las zonas más pobres del Perú donde Sendero Luminoso había sido muy activo. Pero el trabajo adoleció de problemas metodológicos (a consecuencia de la violencia). De todos modos, su análisis materialista de crecimiento demográfico, degradación de recursos y la lenta estrangulación económica² del campesinado, fue muy llamativo. A través de un estudio etnográfico, abarcó la cuestión de que si muchas comunidades andinas, como aquellas de Ayacucho, realmente tenían un futuro rural a largo plazo.

Mitchell no está solo al enfrentar este tema preocupante, y cada vez con más frecuencia se escuchan, o se leen, observaciones de diferentes partes de los Andes que sugieren que tal vez la economía campesina no es viable (Painter, 1995; VMPPFM, 1998; van Niekerk, 1994). “Mirando el pasado, en la historia de la cooperación internacional en los Andes Bolivianos surge constantemente un tema dominante: La decepción sobre los resultados de los programas de desarrollo rural”. (van Niekerk, 1997: 2). La pobreza sigue siendo grave y concentrada en áreas rurales, y sobre todo, entre grupos indígenas (Cuadro 1; véase también Psacharopoulos and Patrinos, 1994). En parte, esta situación se debe al hecho de que las instituciones que dominaban y dominan las sociedades andinas, hacían que los grupos indígenas se concentren en las tierras más frágiles y pobres, una observación que aun los analistas más cautos están dispuestos a afirmar (Denevan, 1989). Datos como aquellos en el Cuadro 1, también sugieren que existe una relación entre pobreza, problemas

2. En inglés, Henry Bernstein usa la frase “simple reproduction squeeze” para denotar, muy llamativamente, esta presión sobre el campesinado.

de productividad agrícola, y el poco acceso de los grupos indígenas a las tierras menos sujetas a limitaciones ecológicas.

Dada esta situación, algunos comentaristas insinúan que las opciones futuras en los Andes son efectivamente dos, con trayectorias socioeconómicas y ecológicas muy diferentes (van Niekerk, 1994; Southgate and Whittaker, 1994). En la primera opción, se prevé una continuación en los niveles de emigración del campo, la cual llevaría al final, a un decaimiento de las organizaciones, estructuras y formaciones económicas “tradicionales” en la zona andina; conduciría también, a una cierta recuperación de la ecología como consecuencia de una disminución de la presión demográfica y a la disponibilidad de ingresos que provienen de la emigración, permitiendo un uso de la tierra menos intensiva (tal como Preston, 1998, describe para una región de Tarija en Bolivia).

La otra opción gira alrededor de una intensificación significativa en el uso productivo de los recursos naturales, fortaleciendo la productividad de la tierra y de la mano de obra, aumentando los ingresos que provienen de la agricultura y de otras actividades relacionadas al uso de los recursos naturales, y restaurando el capital natural para que vuelva a ser productivo. Tal restauración puede ser directa (ej. andenería, mejoramiento de suelos, riego etc.) o indirecta (ej. cuando una intensificación en una localidad permite un uso menos intensivo que en otros lugares).

Para comprender cuan posible es esta segunda opción, y cuan posible sería difundirla en otros lugares, es útil analizar aquellas áreas donde se ha visto un proceso de intensificación medianamente incluyente y sostenible, para ver las clases de estrategias de vida y las relaciones institucionales involucradas, y para saber cómo estas poblaciones (y quiénes en estas poblacio-

nes) han logrado renegociar sus relaciones con los diversos mercados, actores e instituciones que históricamente les habían excluido y desfavorecido frente a la sociedad más amplia, tanto a ellos como a sus ecologías.

¿Islas de la instensificación sostenible en los Andes?

Bastan afirmaciones de la degradación ambiental en la literatura sobre la región andina para poder concluir que tales generalizaciones no son simplemente construcciones sociales que se deben a las interpretaciones sesgadas y equivocadas de los observadores occidentales (aunque sin duda hay elementos de esto: ver el caso discutido por Preston, 1998). Sin embargo, es cierto que algunas de estas generalizaciones ocultan variaciones locales las cuales podrían sugerir elementos para construir futuras alternativas más optimistas.

De hecho, más allá de las imágenes de crisis ecológica y social, sea en Cochabamba (Painter, 1995), Ayacucho (Mitchell, 1991), Puno (Collins, 1988) o Chimborazo, se encuentran también islas de esperanza. Son islas donde los ciclos viciosos de pobreza, degradación y emigración, han sido transformados en círculos más virtuosos donde el crecimiento, la acumulación, la intensificación, la remediación de recursos degradados y la organización social, parecen interactuar de una manera mucho más sinérgica. En esta sección, doy una breve discusión de seis casos de cambio microregional, organizados en tres pares; cuando se comparan, nos dan luces en cuanto a los factores más importantes que podrían facilitar un mejoramiento de la economía rural. Los casos vienen de Ecuador y Bolivia (Mapa 1; cuadros 2a, b y c).

Sablog y Gatazo

Los sectores de Sablog y de Gatazo³, se ubican en los Andes Centrales del Ecuador, específicamente en los cantones de Colta y Guamate, provincia de Chimborazo. En el imaginario general y popular, estos cantones se ven pobres y caracterizados por la emigración, la degradación de los suelos y el fracaso de la intervención de desarrollo. Hasta cierto punto, el caso de Sablog justifica tales percepciones. Esta es una zona de suelos fértiles, aunque frágiles, que fue afectada por la Reforma Agraria (y de hecho, las haciendas empezaron a dividirse antes de la Reforma); y desde aquel entonces ha habido una presencia casi permanente de las instituciones de desarrollo. Sin embargo, una encuesta de 50 familias en 1989, demostró que solo ocho de ellas podrían sostenerse sin tener que migrar, ya que la pérdida de suelos fue algo tangible y visible (Bebbington, 1990).

Contrastando esta situación con otras áreas de Chimborazo los procesos de migración, y hasta cierto punto, degradación, parecen haber sido revertidos. Por ejemplo, la trayectoria de Gatazo, no muy lejos de Sablog, es bastante diferente que aquella de Sablog (véase Cuadro 2a). Mientras Gatazo también había sido una zona de emigración, un proceso de intensificación agrícola basada en la horticultura, ha frenado este proceso. De hecho el impacto económico de esta intensificación ha sido tal, que hay un buen número de migrantes que han vuelto a la comunidad (Allen 1993). Además, como la producción se concentra en las

3. Utilizo el término "sector" porque estas son localidades de varias comunidades y otras organizaciones de base, todos compartiendo "Sablog" o "Gatazo" en su nombre (ej. Sablog San Isidro; Gatazo Grande etc.). Esto se debe a sus orígenes comunes en las haciendas con estos nombres.

tierras húmedas y regadas de la pampa del valle, es posible que esto lleve a una disminución de la presión sobre las tierras pendientes y más frágiles.

Centro-sur Potosí y Quiwi Quiwi

Un contraste parecido, y tal vez hasta más dramático, viene del centro-sur del Departamento de Potosí en Bolivia en el área de influencia de una organización de segundo grado, CO-RACA-Potosí.⁴ Potosí es una zona de altura donde las opciones agrícolas son limitadas, sobre todo en las zonas más altas; y donde históricamente la economía minera había tenido mucha importancia. Con la lenta crisis, y luego conclusión de muchas minas, y las limitaciones del sector agrícola, Potosí ha visto tasas importantes de migración, lo que ha producido un cierto despoblamiento de Potosí (UNITAS, 1992). Sin embargo, en este contexto de estancamiento, se ha desarrollado en la comunidad de Quiwi Quiwi, un sistema de producción intensiva basado en el manejo colectivo de aguas de riego y la producción de cultivos hortícolas. Este proceso se ha visto acompañado por la acumulación de capital a nivel local, inversión productiva, social y de sistemas de andenería, y por una disminución en las presiones migratorias (véase Cuadro 2b).

Salinas y el Alto Beni

La parroquia de Salinas se encuentra en la provincia de Bolívar, en las tierras altas del Ecuador, mientras el Alto Beni se ubica en la ceja de selva en el departamento de La Paz, Bolivia. Las dos regiones, aunque ecológicamente diferentes, presentan

4. Las CORACAS (Corporaciones Agropecuarias Campesinas) constituyen los brazos económicos de las federaciones sindicales de Bolivia.

dos casos de una intensificación agrícola muy importante: en Salinas el proceso se basa en productos lácteos, y en el Alto Beni en el cultivo de cacao. En ambas zonas, las condiciones anteriores no habían sido muy favorables para la consolidación de una economía campesina vibrante y viable. En Salinas la emigración fue significativa, y en el Alto Beni los colonos que habían llegado del altiplano, empezaron a abandonar sus parcelas como consecuencia de fracasos productivos y problemas con la comercialización de los productos (Bebbington et al., 1993, 1996). En los dos casos, una federación de organizaciones de base ha jugado un papel importante en el proceso de innovación e intensificación (que en ambos lugares ya lleva más de 20 años): en Salinas la federación se llama FUNORSAL, y en el Alto Beni, El Ceibo.

En cada región, se ha enfatizado la producción para mercados de alto ingreso (mercados para productos lácteos en el caso de Salinas, y también mercados alternativos y de exportación en el caso de El Ceibo). El proceso de intensificación en estos dos casos, ha afectado un área más extendida que en Gatazo o Quiwi Quiwi. Son más de 30 organizaciones de base (c. 800 familias) que componen El Ceibo, y alrededor de 23 organizaciones en FUNORSAL. En ambos lugares, la emigración se ha reducido, la población ha invertido cada vez más en la viabilidad tanto de sus sistemas de producción como en la de sus comunidades y micro-regiones, y ha habido un mejoramiento de ingresos, lo cual ha permitido una inversión en la vivienda y en la educación (Véase cuadro 2c)

Los factores que explican la intensificación

Más allá del hecho de que estos casos demuestren cuan diferentes pueden ser las trayectorias microregionales en los Andes, aun cuando las microregiones sean relativamente cercanas, estos casos ayudan a identificar factores que explican por qué ha

sido posible que algunas poblaciones locales logren revertir procesos de estancamiento socioeconómico vinculados a limitaciones ambientales o a degradación ecológica.

Nichos ecológicos

Ha habido procesos de intensificación en aquellos contextos ecológicos que ofrecen la posibilidad de elaborar productos especializados de alto valor. En algunos casos, la ecología de tales nichos ha permitido dichos cultivos (ej. productos hortícolas bajo riego); en otros casos (ej. en Salinas y el Alto Beni) ha sido el mismo aislamiento del lugar que ha permitido un proceso de intensificación, porque implica que hay menos posibilidad de que la inversión externa logre dominar estas iniciativas económicas locales.

Productos comerciales de alto valor

La elaboración de productos para mercados especializados y concentrados en los grupos de ingreso medio y alto, también ha facilitado la intensificación. Los ejemplos son varios: productos hortícolas en Gatazo y Quiwi Quiwi; el cacao en el Alto Beni; y la leche y la madera en Salinas. En los casos más exitosos, ha habido una agregación de valor a los productos a través de su transformación en queso, muebles, hongos secos, chocolate, etc. En estos casos, la intensificación depende de relaciones de intercambio que permiten tanto un incremento en los ingresos familiares como una acumulación local del excedente. Mas aún, ha sido posible gracias a la renegociación de relaciones económicas existentes caracterizadas por una dependencia de los comerciantes monopolistas; tal renegociación permite que los productores capten una porción más alta del valor de sus productos. O sea, la existencia de mercados *per se* no es suficiente en sí; estos mercados tienen que ser renegociados para que ofrezcan un co-

mercado más equitativo, la entrada de más actores, y un proceso de acumulación y reinversión local.

Las tecnologías

El acceso a la tecnología moderna (aunque no necesariamente de la Revolución Verde) también ha sido de mucha importancia en estos procesos de intensificación. La transformación hortícola en Gatazo, dependió mucho del acceso que tuvieron los productores a un paquete de tecnología para la producción intensificada. El éxito del modelo de El Ceibo está supeditado al acceso a nueva materia genética y, más recientemente, al ingreso a un conocimiento de las prácticas de la producción orgánica moderna. Tanto en el Alto Beni como en Salinas, la introducción de una tecnología para la transformación de productos, ha sido crítica. El acceso a una técnica que permita la transformación de productos básicos en artículos procesados y de alto valor, ha sido de suma importancia para acceder a los mercados especializados.

Actores intermediarios y sus redes sociales

En cada uno de estos casos de “éxito”, la intervención externa y de actores claves ha jugado papeles muy importantes. O sea, éstos no son casos de una intensificación agrícola “autóctona” (c.f. Richards, 1985) y más bien demuestran que es posible “construir” el capital social de una manera que facilite el desarrollo local (cf. Evans, 1996 a, b). En Gatazo, una relación entre la comunidad y un profesor agrónomo de la universidad provincial facilitó el acceso a nuevas tecnologías. En Salinas y otros lugares, la llegada de un sacerdote con una noción tanto progresista como pragmática del desarrollo, ayudó a canalizar el proceso de cambio local. En el Alto Beni, varias agencias del desarrollo y un grupo de cooperantes europeos acompañaron y facilitaron el

proceso de intensificación durante más de una década. En cada caso, estos individuos no solo trajeron ideas, sino también redes de contactos que permitieron que las localidades expandieran sus redes de interacción e interrelación con otros actores en nuevos sitios e instituciones. Tales redes cruzan fronteras nacionales e internacionales, y hubiera sido muy difícil construirlas con la ausencia de estos actores intermediarios.⁵

La organización

La existencia de una organización campesina ha sido importante en estos casos diferentes, aunque su importancia ha variado entre las localidades. Por un lado, la organización social ayudó a crear condiciones que podrían favorecer un proceso de intensificación. En áreas como Salinas, Chimborazo y Potosí las movilizaciones campesinas a niveles locales, regionales y nacionales jugaron un papel importante en catalizar las reformas agrarias que llevaron a la disolución de muchas haciendas, fomentando así el surgimiento de comunidades y familias independientes y propietarias. En estos procesos, las organizaciones movilizaron la demanda campesina para un acceso a la tierra y a otros recursos naturales.

Si la organización primero ayudó a crear las *pre-condiciones* para la acentuación, luego aportó en la canalización de los mismos *procesos* de intensificación. Tanto en Salinas como en el

5. Aquí uso el concepto “intermediario” no de una manera peyorativa; más bien el término es positivo, y refiere al papel que estos actores juegan en este proceso de expansión de las redes de contactos a las cuales diferentes localidades tengan acceso. En este sentido, uso el término de la misma manera que Tom Carroll (1992), cuando habla de “las ONGs intermediarias” y su importante papel en el desarrollo de base.

Alto Beni las federaciones de organizaciones de base han jugado papeles que hubieran sido imposibles para las organizaciones a nivel de la comunidad. Han introducido y administrado tecnologías para la transformación de productos agrosilvipastoriles; han dirigido programas para la adaptación y extensión de tecnologías a sus miembros; han trabajado con ONGs nacionales e internacionales, creando nuevos o mejores canales de comercialización (por ejemplo, a través de su papel en el acopio, la distribución y el control de calidad). En Quiwi Quiwi y Gatazo la organización ha sido clave para asegurar un manejo más coordinado y eficaz de agua. En términos más generales: la organización ha permitido que las localidades accedan a recursos controlados por otros actores e instituciones, y en algunos casos, a renegociar sus relaciones con estos actores (sobre todo en la esfera del mercado).

Sea al nivel federado o de base, la organización ha permitido ciertas economías de escala, mejorando tanto la eficiencia como la eficacia de las acciones locales. La existencia de una organización eficaz ha permitido que las poblaciones locales puedan actuar de la siguiente forma: les ha permitido ejercer una presión más tangible sobre otras instituciones públicas y privadas y ha permitido que tengan acceso a los recursos controlados por estas instituciones.

Conclusiones

Organizaciones campesinas-indígenas: su papel en la transformación local

Es evidente que las organizaciones campesinas-indígenas han jugado un papel importante al influir en las tendencias de cambio socioeconómico y ecológico en los Andes. En parte, han tenido estos impactos a través de su trabajo de negociación, in-

fluencia y presión sobre las instituciones dominantes que históricamente han marginado a las poblaciones campesinas, aunque su manera de jugar estos papeles ha cambiado en el transcurso del tiempo. Anteriormente, su influencia se centró en el desafío a instituciones sociopolíticas: la hacienda, la Iglesia y el Estado. Insistieron en que los campesinos tenían derechos para acceder a recursos naturales y humanos, y para participar en procesos políticos. Con esto tuvieron impactos que han influido mucho en la geografía de la relación naturaleza-sociedad en la región. Ahora bien, estas no eran iniciativas totalmente autogeneradas, dependían mucho del apoyo técnico, logístico, financiero y político de diferentes actores: sacerdotes, ONGs, sindicatos, partidos políticos, individuos claves, etc. En este sentido, las organizaciones campesinas surgían como consecuencia del contexto político-económico más amplio, y no solo como consecuencia de sus procesos internos.

Esta relación entre las organizaciones campesina-indígenas, otros actores y el contexto político-económico, es más evidente en las estrategias contemporáneas de estas organizaciones. Se nota que muchas organizaciones empiezan a orientar sus acciones hacia las preocupaciones económicas y de mercado, y no solo hacia temas políticos y de acceso a recursos. Empiezan a enfrentar y a relacionarse, por ejemplo, con las instituciones que generan tecnología, que influyen en el acceso a los mercados, hasta aquellas que influyen en las cadenas de exportación de productos. Lo hacen a través de iniciativas más económicas y de desarrollo, con menos énfasis en la retórica política de años anteriores. Tal cambio de énfasis, parece reflejar una tendencia más general en los Andes: que las organizaciones populares rurales empiecen a enfocarse mucho más en las preocupaciones económicas de sus bases.

En este proceso, organizaciones de diversos tipos y a diferentes escalas, han asumido papeles en:

- La generación de un mayor acceso campesino a diversos tipos de tecnología,
- la promoción de tecnologías y la administración de sistemas de generación y transferencia de tecnología,
- la provisión de asistencia técnica a sus miembros,
- la transformación de productos de mayor calidad para la venta en mercados especializados,
- el logro de un mayor acceso a nuevos mercados

En la mayoría de los casos, han jugado estos papeles conjuntamente con actores externos a través de las redes de contactos (con mercados e instituciones) en las cuales estos actores y organizaciones de apoyo están inmersos.

El capital social y las islas de intensificación

Estos casos demuestran la importancia de las organizaciones y las redes, en promover y renegociar las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil; y en este sentido, son consistentes con otras discusiones en la importancia del capital social en el desarrollo (Evans, 1996 a, b). Ambas dimensiones del capital son importantes, aquella que existe en la forma de redes, y aquella que existe en la forma de organizaciones más formales. El capital social que ya existía en las redes de solidaridad y confianza poseídas por los actores intermediarios, facilitó un acceso a instituciones y mercados que hubiera sido difícil lograr si las organizaciones no hubieran tenido contacto con tales actores. Por otro lado, el capital social que existía en las organizaciones campesina-indígenas, tanto tradicionales como modernas, facilitó tipos de acción colectiva y economías de escala que no se hubie-

ran podido lograr solo a través de las redes de los actores intermediarios.

Los casos también demuestran que ciertas formas organizacionales son más o menos efectivas para ciertas tareas, y por lo tanto, si el objetivo es “construir el capital social” es importante fortalecer los tipos de organización más adecuados (c.f. Esman and Uphoff, 1984).

Además, la pura existencia de capital social no es suficiente en sí para promover un proceso de intensificación, como se ve en el caso de CORACA-Potosí. El ambiente también tiene que ser favorable. Este punto ha sido enfatizado por Jonathan Fox (1996), quien insiste en que el ambiente político tiene que favorecer la acción colectiva. Pero si hablamos del papel del capital social en el manejo de recursos naturales y en el fomento de estrategias de vida más viables, el ambiente tiene que ser favorable en varios otros sentidos:

- Es importante que existan las instituciones para la generación y transferencia de tecnología, y que sean medianamente eficaces.
- La ecología local tiene que ser tal para que facilite la producción de cultivos de alto valor.
- El mercado tiene que ser influyente; y
- Tiene que haber demanda efectiva para los productos y/o servicios de la zona.

De hecho, cada caso de intensificación más o menos sostenida y sostenible que se ha discutido en este trabajo, o sea, casos donde no ha habido demasiada degradación de recursos y donde se ha generado un ingreso que permita la contención de la migración y un nivel de inversión local, se caracteriza por una

producción orientada hacia mercados especializados y de alto valor. Es decir, son intensificaciones basadas en la producción de: cebolla, ajo, zanahoria y becheraga; queso, muebles y textiles; cacao, cacao orgánico y chocolate. En algunos casos, estos productos se venden en los mercados regionales, en otros casos en los nacionales e internacionales (como en el caso del Ceibo).

Si estos factores contextuales son tan importantes, nos preguntamos: ¿Son replicables estas experiencias? ¿Es posible inducir las en otros lugares a través de programas y políticas?

De los padrones a las políticas: posibilidades para la replicación de las islas de sostenibilidad

Los casos aquí descritos, demuestran la diversidad en las tendencias de cambio y transformación que hay en la región, aunque el relativo énfasis en los casos de éxito podría exagerar las posibilidades de procesos de desarrollo e intensificación sostenida. De hecho, aunque los casos sugieren que sería una buena inversión que los recursos externos se usaran para promover y fortalecer las organizaciones y las redes, tampoco sugieren que esto sería suficiente en sí. Aunque es importante apoyar a ciertos actores, también tienen que cambiarse los factores contextuales.

Otra implicación, es que la política debería promover condiciones que creen un ambiente más favorable (en inglés, “enabling environments”). Esto implica que es importante seguir apoyando a las instituciones que generan tecnologías, de una manera que se orienten más hacia las necesidades de los sectores campesinos y hacia sus actividades económicas, para que tengan más posibilidades de una intensificación sostenida. También implica promover contextos políticos que favorezcan el surgimiento de las organizaciones sociales rurales.

Finalmente, los casos sugieren que es importante promover la demanda para los productos de la economía campesina. Estos “éxitos” han dependido mucho del mercado. Aunque la demanda para productos orgánicos y alternativos tal vez crecerá en los mercados consumidores del norte, tales mercados alternativos son sumamente competitivos: muy fácilmente las organizaciones latinoamericanas pueden encontrarse excluidas de estos mercados (Candela, 1995). Tal dependencia nos hace pensar en la caída de las economías de exportación entre los años 1920 y 1930 en América Latina (c.f. Coomes y Barham, 1997). Sería lamentable que las economías campesinas integradas a tales mercados alternativos de exportación, se sequen de una manera parecida.

Sin embargo, por el momento no hay mucha alternativa hasta que crezcan los niveles de demanda para los productos andinos (sobre todo aquellos de alto valor) entre los sectores de la clase media de la región. En su ausencia, los mercados seguirán siendo muy limitados y la posibilidad de que otras regiones repliquen el éxito de pocos, seguirá siendo dudable. Aún los mercados para los productos hortícolas no son muy grandes. Entonces, si se busca replicar estas experiencias de intensificación sostenida, el desafío no es solamente apoyar a las organizaciones y redes de la sociedad civil. También el desafío está en buscar programas macroeconómicos que fomenten los niveles de demanda entre los grupos populares y la clase media, y sobre todo, que fortalezcan las economías de las ciudades intermedias para que éstas empiezen a ser los motores de un desarrollo regional, descentralizado y más incluyente.

Agradecimientos

Este documento fue publicado en inglés bajo el título: “Social capital and rural intensification: local organizations and

islands of sustainability in the rural Andes,” *Geographical Journal* 1997, vol. 163(2): 189-197, y se reproduce con el permiso de la Royal Geographical Society de Gran Bretaña. Se basa en diferentes trabajos apoyados por la Fundación Inter-Americana (EEUU.), el Departamento para el Desarrollo Internacional (RU.), Fundagro (Ecuador) y el Departamento de Desarrollo Social del Banco Mundial. Quiero agradecer a Jim Robb (por el mapa), y a Simon Batterbury, Denise Bebbington, Scott Guggenheim, Galo Ramón, Víctor Hugo Torres y B.L. Turner por todo lo que me han enseñado sobre estos procesos de organización social y desarrollo local. Mis agradecimientos también a Denise Bebbington y a Víctor Hugo Torres por haber chequeado mi traducción.

Bibliografía

- Allen, A.
1993 "Dos Gatazos: Indigenous Organization and Political Strategy in two Andean Communities". Ph.D. Dissertation, Department of Anthropology, University of Kentucky.
- Bebbington, A.
1996 "Organizations and intensifications: small farmer federations, rural livelihoods and agricultural technology in the Andes and Amazonia." *World Development* 24 (7): 1161-1178.
- Bebbington, A.J.
1990 "Indigenous Agriculture in the Central Andes of Ecuador: the cultural ecology and institutional conditions of its construction and its change". Disertación doctoral, Geografía. Clark University, EEUU.
- A. Bebbington, H.Carrasco, L.Peralbo, G. Ramón, V.H. Torres, J.Trujillo
1993 "Fragile Lands, Fragile Organizations. Indian Organizations and the Politics of Sustainability in Ecuador." *Transactions of the Institute of British Geographers*, Volume 18 Number 2: 179-196
- Bebbington, A., J. Quisbert and G. Trujillo
1996 "Technology and rural development strategies in a small farmer organisation lessons from Bolivia for rural policy and practice." *Public Administration and Development* vol. 16(3): 195-213.
- Bernstein, H.
1979 "African Peasantries: A Theoretical Framework" *Journal of Peasant Studies*, 6 (4):420-444
- Candela,
1995 Comunicación personal. Puerto Maldonado, Perú.
- Carroll, T.
1992 *Intermediary NGOs: the supporting link in grassroots development*. West Hartford. Kumarian Press.
- Coleman, J.
1990 *The Foundations of Social Theory*. Cambridge. Harvard University Press.
- Collins, J.
1988 *Unseasonal Migrations*. Princeton. Princeton University Press.

- Coomes, O. and Barham, B.
 1997 "Rainforest Extraction and Conservation in Amazonia." *Geographical Journal* 163(2): 180-188.
- Denevan, W.M.
 1989 "*The geography of fragile lands in Latin America*", pp. 11-25 in J. Browder (ed.): *Fragile Lands of Latin America: strategies for sustainable development*. Boulder. Westview Press.
- Esman, M. and Uphoff, N.
 1984 *Local Organizations: intermediariel development*. Ithaca. Cornell University Press.
- Evans, P.
 1996 (a) "Introduction: Development strategies across the public-private divide". *World Development* 24 (6): 1033-1037.
- Evans, P.
 1996 (b) "Government action, social capital and development: creating synergy across the public-private divide". *World Development* 24 (6): 1119-1132
- Fox, J.
 1996 "How does civil society thicken? The political construction of social capital in Mexico." *World Development* 24 (6): 1089-1103
- IAF. Varios
 Documentos de proyectos. Arlington, VA. Fundación Inter-Americana.
- Klitgaard, R.
 1995 "Institutional Adjustment and Adjusting to Institutions". *World Bank Discussion Paper 303*. Washington. World Bank.
- Leach, M. and Mearns, R.
 1996 (eds.) *The Lies of the Land: challenging received wisdom on the African Environment*. London. James Currey.
- Leach, M. and Mearns, R.
 1991 *Poverty and the Environment in Developing Countries*. Report to ESRC. Swindon. ESRC.
- Leach, M., Mearns, R. and Scoones, I.
 1998 "Challenges to community based sustainable development: dynamics, entitlements, institutions." *IDS Bulletin* 28 (4):4-14.
- Mitchell, W.
 1991. *Peasants on the Edge. Crops, Cult and Crisis in the Andes*. Austin. University of Texas Press.

- North, L. and Cameron, J.
1998 "Grassroots based rural development strategies: Ecuador in comparative perspective." Paper prepared for the Latin American Studies Association annual meetings, Chicago, September 24th-26th, 1998.
- Painter, M.
1995 "Upland-lowland linkages and land degradation in Bolivia." pp. 133-168 in M. Painter and W. Durham (eds.) *The Social Causes of Tropical Deforestation in Latin America*. Ann Arbor. University of Michigan Press.
- Peet, R. and Watts, M. (eds.)
1996 *Liberation Ecologies: environment, development, social movements*. London. Routledge.
- Preston, D.
1998 "Post-peasant capitalist graziers: the 21st century in southern Bolivia". *Mountain Research and Development* 18 (2):151-158.
- Psachoropoulos, H. and Patrinos, H.
1994 *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America: an empirical analysis*. Washington D.C. World Bank.
- Putnam, R.
1993 "Making Democracy Work: civic traditions in Modern Italy". Princeton. Princeton University Press.
- Richards, P.
1985 "Indigenous Agricultural Revolution: ecology and food production in West Africa". London. Hutchinson.
- Serageldin, I. and Steer A.
1994 "Epilogue: Expanding the Capital Stock" in Serageldin, I and Steer A. (eds.): *Making Development Sustainable: from concepts to action*. Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series No. 2. Washington. World Bank.
- Southgate, D. and Whitaker, M.
1994 *Economic Progress and the Environment. One developing countries' policy crisis*. New York. Oxford University Press.
- Turner, B.L. and Benjamín, P.
1994 "Fragile lands: identification and use for agriculture." Pp. 104-145 in Ruttan, V. (ed.) *Agriculture, environment and health: towards sustainable development into the 21st century*. Minneapolis. University of Minnesota Press.

UNITAS

- 1992 “*Sistematización de las experiencias de CORACA (1984-1991)*”. La Paz. UNITAS.

VMPPFM-Banco Mundial,

- 1998 “Estudio de Productividad Rural y Manejo de Recursos Naturales: Informe Principal”. (May 1998) La Paz, Bolivia. Vice Ministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal.

van Niekerk, N.

- 1997 “La cooperación internacional y las políticas públicas: el caso de las zonas andinas de altura de Bolivia.” Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre Estrategias Campesinas, 3-4 abril de 1997, Sucre, Bolivia.

van Niekerk, N.

- 1994 “El Desarrollo Rural en Los Andes. Un Estudio sobre los programas de desarrollo de Organizaciones no Gubernamentales”. *Leiden Development Studies* No. 13. University of Leiden.

Cuadro 1
Dimensiones de la pobreza rural en los Andes

	Población rural (% de la población total)	Pobreza rural (% de la pobreza total)	Población indígena (% de la población total)	población indígena por debajo de la línea de pobreza	Agricultura como % del PIB	Fuerza de trabajo rural como % de trabajo total	de la tierra sin limita- edáficas
Bolivia	41	55	57	90	18	40	14
Ecuador	43	60	30	85	12	35	8

Cuadro 2
Líneas de tiempo para los 6 casos
Cuadro 2 a: Sablog y Gatazo: intensificación a nivel comunal

Sablog	Gatazo
<ul style="list-style-type: none"> • Hacienda , relativamente sostenible, en términos ecológicos. Gananado en las laderas; cultivos en la pequeña superficie de pampa. • 1950s/1960s , empieza un proceso de sub-división de las tierras (o por la hacienda, o afectadas por la Reforma Agraria) • Se crean organizaciones de base (comunales y cooperativas) • La agricultura se extiende en las laderas • La emigración aumenta • 1970s/1980s: empiezan los programas de modernización agrícola y de desarrollo rural integrado. Se incorporan tecnologías de la Revolución Verde en la agricultura campesina • Poco éxito con la introducción de tecnologías de conservación; problemas de erosión • 1989: en una muestra de 50 familias en dos comunales, solo 8 se auto-sostienen de la agricultura; los demás tienen miembros que migran durante períodos importantes. Re- 	<p>producción socioeconómica a través de la migración.</p> <p>Fuentes: Bebbington, 1990; trabajo de campo</p>

Cuadro 2 b: Potosí y Quiwi Quiwi

Centro Potosí	Quiwi Quiwi
<ul style="list-style-type: none"> • Altiplano y valles altos • Clima seco, frío • Economía agraria y minera • Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, crea la Corporación Agropecuaria Campesina (CORACA) a nivel nacional. Federaciones departamentales (incluyendo Potosí) crean CORACAs locales, mayormente ineficiente y con problemas administrativos • Migrantes Potosinos en Santa Cruz deciden volver a Potosí y “rescatar” la CORACA • Fines de los 80s: CORACA empieza a crear nuevas ferias periódicas; compite con comerciantes. • 1990s: CORACA lanza proyectos de desarrollo agropecuario (cultivos, borregos) • Impacto limitado y disperso en muchas comunidades; la migración persiste. 	<p data-bbox="525 505 879 561">Fuentes: Bebbington, 1996; trabajo de campo</p>

Altura variada: clima varía (entre húmedo y frío y seco) según altura

1950s/60s: Subdivisión de la hacienda sin mayor conflicto; campesinos reciben parcelas grandes; emigración

1960s/70s: Salinas identificada como zona con potencial lechero

1971: Llega un sacerdote con enfoque pragmático; fomenta iniciativas económicas (cooperativas de ahorro y crédito)

Empiezan a movilizar recursos internos y externos (de ONGs e Iglesia)

Programa de fomento lechero nace con enfoque productivista y comercial (para romper dependencia de comerciantes)

ONG facilita acceso a mercados urbanos/especializados

Proceso de acumulación; reinversión a nivel de unidad de producción (mejoramiento de animales, etc.), de cooperativa, de localidad (infraestructura, etc.) y de federación (en otras iniciativas económicas)

Impactos: creación de 286 nuevos puestos hasta 1991 (con salarios 40-80 % sobre promedio nacional); hasta 1998, creación de 519 nuevos puestos)

Fuentes: Bebbington, Ramón et al., 1992; North y Cameron, 1998

Bosque húmedo; ceja de selva

Colonos llegan en los años 1960; muchos fracasan y vuelven; otros se quedan

Comerciantes limitan acumulación local

1970s: el Estado inicia investigaciones en el cultivo de cacao en el área, dirigidas por el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA); iniciativas de cooperativismo (promovido por el Estado) fracasan; ONGs empiezan a apoyar cooperativismo; federación de colonos crea El Ceibo como un brazo económico para comercializar el cacao.

1980s: Llegan voluntarios con apoyo de Alemania, prestan apoyo agronómico, administrativo y financiero al Ceibo; crisis del IBTA en Alto Beni.

El Ceibo empieza a generar excedentes; invierte en programas de mejoramiento del cultivo de cacao.

ONG, voluntarios y agencias financieras empiezan a facilitar relaciones con organizaciones de comercialización solidaria

El mercado externo para productos orgánicos crece; El Ceibo empieza a apoyar la producción orgánica entre sus miembros.

Impactos: alrededor de 800-850 familias aprovechan directamente de los mercados abiertos por El Ceibo; c. 70 puestos de trabajo creado en El Ceibo hasta el año 1995.

Fuentes: Bebbington et al., 1996; Tendler et al., 1983

El índice de capacidad Institucional de las OSGs en el Ecuador

**Cuadro 2 c: Salinas y El Alto Beni: federaciones y procesos
de intensificación**

Salinas

Alto Beni

Galo Ramón Valarezo

¿Por qué medir la capacidad institucional de las OSGs?

Una de las primeras investigaciones que se realizó sobre las Organizaciones de Segundo Grado (OSGs) en el país, en 1991, concluyó provocativamente que ellas “son bastante eficaces en el reclamo de la tierra, en la lucha por servicios y en la reivindicación de los derechos civiles y étnicos, pero tienen verdaderos problemas a la hora de enfrentar la producción.” (Silva, 1991). Al año siguiente, a través de una investigación en tres microregiones del país, matizamos y precisamos esa conclusión. Encontramos que efectivamente, hay una serie de proyectos económicos campesinos fracasados o poco exitosos, pero también experiencias notables, muy significativas.

La explicación de estos resultados tan distintos, en los casos analizados, se relacionaba con varios hechos decisivos: las diferencias notables en el acceso a los recursos naturales, especialmente la tierra y el agua, que definieron las estrategias productivas posibles; el acento que pusieron las organizaciones en la economía o en la dotación de servicios que modelaron el tipo de organización que construyeron; el diverso rol de los agentes externos en la formación y trayectoria de las OSGs; el grado de modernización y sedimentación institucional que impactó en las capacidades internas para enfrentar el desarrollo; y las distintas conductas y capacidades de negociación de las organizaciones (Ramón, et.al, 1992). Esta investigación también mostró, que los campesinos se valían de diversos tipos de organizaciones e instituciones para lograr su sostenibilidad, de manera que las OSGs son una de las estrategias que utiliza el campesinado para su vinculación con el Estado y el mercado.

Entre 1995 y 1996 con oportunidad de la construcción de la “Agenda Ecuatoriana del Desarrollo de Base”, elaborada a través de la consulta y el consenso de 50 instituciones del Tercer Sector que incluyó a ONGs, redes y organizaciones populares, campesinas, negras e indígenas, se realizó una autoevaluación cualitativa de los logros más importantes de las organizaciones de base. Los consensos señalaron que lo mejor que se había logrado, era fortalecer el capital humano, la cultura organizativa y el capital social, en aspectos como la “autonomía de las organizaciones”, “la participación”, “el empoderamiento”, “la autoestima individual y colectiva”, la elevación de los conocimientos y habilidades”, y la “revalorización de los conocimientos ancestrales”.

En segundo lugar, se ubicó al notable progreso experimentado en el manejo de “metodologías participativas” que había logrado fortalecer la capacidad de gestión de los grupos; el incremento de la “capacidad de negociación” para lograr cierta influencia en la formulación de leyes, políticas y prácticas estatales, y el cambio en general que se constataba en la sociedad ecuatoriana respecto a valores, actitudes y relaciones sobre la aceptación de la diversidad, la agricultura sustentable, la solidaridad y la interculturalidad. Se reconocía también que los menores impactos logrados se registraban en la calidad de vida de la gente y en las capacidades de gestión, excepto en el manejo de metodologías participativas mencionado (Ramón, 1996). Otra vez, la autopercepción de los actores directamente involucrados en el desarrollo, mostraba cierto escepticismo sobre los cambios logrados en la capacidad institucional de las organizaciones para manejar el desarrollo sustentable.

Cualquiera que sea el tipo de dudas que podamos tener sobre los impactos logrados por las OSGs en el desarrollo sustentable, sin embargo, convengamos sobre algunos de sus atributos:

ellas contienen de manera inmediata, a su interior, a las comunas, los grupos y las familias, de modo que pueden ser consideradas como el autogobierno más cercano a las comunidades rurales. Constituyen uno de los eslabones que utiliza el campesinado para obtener servicios o reclamar sus derechos. Las OSGs reúnen en su seno a la “clase política y técnica” de los pueblos indios y negros, que tienen experiencia en el manejo de proyectos de desarrollo. Las OSGs trabajan en un ámbito microregional, que es un espacio mayor al de la comuna, lo que les permite un impacto más general, al mismo tiempo, es un espacio local manejable por la actual capacidad institucional de las organizaciones, en el que se realizan una serie de concertaciones; y ellas han demostrado que pueden trabajar en aspectos productivos y no solo en aspectos políticos.

Si aceptamos este papel de las OSGs entonces, podemos preguntarnos por la calidad de su “desempeño institucional”, vale decir, ¿Quién gobierna? y ¿Cuán bien lo hace?, “dos interrogantes básicas de la ciencia política” (Putnam, 1993). Sin embargo, nuestro objetivo fue algo más modesto: nos propusimos averiguar ¿Cuál es la capacidad institucional acumulada por las OSGs?, vale decir: ¿Con qué elementos cuentan para gobernar?, y de manera más específica, ¿Con qué cuentan para garantizar que están en capacidad de manejar proyectos de desarrollo para sus bases? De hecho el espacio en el que se hizo esta investigación, el Proyecto PRODEPINE, así lo demandaba: se precisaba identificar las entidades ejecutoras que podían ser calificadas para obtener fondos del Proyecto para ejecutar iniciativas productivas y de servicios para sus bases. Nos propusimos entonces, medir el índice de capacidad institucional de las OSGs.

El índice de capacidad institucional

¿Cómo medir de manera objetiva, rigurosa, imparcial y convincente la capacidad institucional acumulada por las OSGs?

¿Cómo saber cuáles son las OSGs que están en capacidad inmediata para gestionar exitosamente un proyecto para sus bases? ¿Cómo determinar cuáles son los aspectos que las OSGs deben fortalecer para mejorar su capacidad institucional? Tales son los propósitos prácticos de este trabajo. Ello adicionalmente, nos permitiría aportar nuevos elementos sobre las percepciones dispares que hasta el momento se habían desarrollado acerca de las OSGs del Ecuador.

Después del influyente trabajo de Putnam *Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy*, publicado en 1993, que desarrolló doce indicadores para medir el desempeño institucional de los municipios, una serie de investigadores han tratado de evaluar con mayor rigor, qué capacidades deben reunir las organizaciones de la sociedad civil para ser consideradas “sostenibles”. En un intento por medir de manera “completa” la capacidad de las organizaciones para ejecutar el desarrollo sostenible, se ha planteado la idea de medirlas tal como se evalúa al desarrollo sustentable, esto es, medir los capitales que manejan: el capital humano que ha logrado formar la organización y el que actualmente dispone; el capital social que ha construido y que puede movilizar para el desarrollo; el capital ambiental que cuenta en sus territorios; y el capital financiero del que disponen (Serageldin y Steer, 1994; Flora y Flora, 1996).

El capital humano está constituido por la habilidad y el talento individual de los seres humanos que habitan en las localidades; su capacidad de ser, hacer y decidir por sí mismos; su grado de capacitación, el grado de reflexión crítica y el nivel de educación para concebir, diseñar y ejecutar el desarrollo sustentable; los niveles de salud que poseen para desempeñar sus actividades; los niveles de liderazgo para dirigir el desarrollo comunitario; las capacidades no formales, es decir las experiencias y el conoci-

miento ancestral; y los valores individuales, es decir la ética, las actitudes, los niveles de identidad y el orgullo individual.

Las habilidades, talentos, experiencias, conocimientos y capacidades críticas de los técnicos, promotores y dirigentes locales, hombres y mujeres, son básicos para planificar el desarrollo local, proponer alternativas, debatir abiertamente opciones, identificar propuestas factibles y necesarias, ejecutar proyectos con eficiencia, captar los problemas e idear soluciones. Un liderazgo democrático y técnicamente calificado permite movilizar al capital social de las comunidades y lograr concertaciones a largo plazo. Los valores individuales, las actitudes y la sensibilidad frente a las diversas formas de inequidad social, permiten establecer hipótesis de desarrollo que incluyan al mismo tiempo, el combate a la pobreza, la sustentabilidad, la equidad social y la construcción de la democracia. La identidad y un buen grado de autovaloración de los seres humanos vinculados al desarrollo local, permiten el grado necesario de compromiso, la mística de trabajo y el optimismo que es importante en estos procesos de largo aliento.

El capital social son las redes de reciprocidad y confianza mutua que existen en una comunidad (Putnam,1993). Estas redes, generalmente comparten visiones a futuro, propuestas, actitudes, normas, símbolos y elementos de identidad. Las redes sociales conforman el tejido social de una comunidad. Ellas están constituidas por las diversas asociaciones civiles, formales y no formales, que agrupan a las familias y que han logrado relaciones de colaboración más o menos permanentes. Estos lazos que unen a las familias y organizaciones son internamente homogéneos y, por otro lado, diversos entre sí (Granoveter, 1973).

El capital social puede tener diversas características o configuraciones, puede ser: ausente, jerárquico u horizontal . Un ca-

pital social ausente es aquel en el que existe baja confianza mutua, poca interacción entre las personas e instituciones, fuerte aislamiento entre ellos, la población es poco estable y hay muchos conflictos internos. El capital social jerárquico es aquel en el que las relaciones entre personas e instituciones son verticales y clientelares, hay gran concentración del poder y de la riqueza, las distinciones sociales son muy marcadas, hay gran dependencia y “lealtad” al patrón, por tanto, desconfianza a los de afuera. El capital horizontal existe donde hay formas igualitarias de reciprocidad; los recursos, la educación y los talentos se redistribuyen en forma amplia; hay ciudadanía; los miembros colaboran con entusiasmo y las controversias se resuelven de manera que ellas no desembocan en posiciones rígidas y permanentes (Flora y Flora, 1996).

El capital físico y financiero de una organización, está constituido por sus bienes y activos, la infraestructura social y productiva de la que dispone, de los recursos financieros que moviliza, y los impuestos y contribuciones voluntarias que realiza la comunidad. Un capital físico y financiero fuerte, combina generalmente recursos propios con aquellos que puede obtener por donaciones, créditos, inversiones públicas y privadas (Flora y Flora, 1996). Ello significa que la organización ha logrado la suficiente credibilidad de sus integrantes como para que confíen sus recursos, y la suficiente capacidad de gestión como para generar propuestas y obtener recursos externos. De hecho, ello supone una gran capacidad para generar vínculos y redes externas. Muchas organizaciones de experiencia realizan operaciones financieras para acrecentar sus bienes, habilidad compleja en las condiciones inestables y riesgosas del sistema financiero ecuatoriano.

El capital ambiental está constituido por los recursos naturales, agua, suelos, bosques, biodiversidad, el patrimonio construido y el paisaje ambiental. También está constituido por la cultura de manejo desarrollada por la colectividad para conser-

var, acrecentar y conducir esos recursos, el patrimonio cultural, y el grado de manejo y cuidado del paisaje natural. Los actuales enfoques sobre sustentabilidad dan mucho énfasis al desarrollo que asegure que tanto los miembros actuales y futuros de las localidades rurales puedan lograr una mejor calidad de vida, seguridad económica y una voz en la creación de su futuro, mientras mantienen la integridad de los sistemas ecológicos de los cuales dependen la vida y la producción; al mismo tiempo que permitan mantener y recuperar los activos utilizados en la producción.

Cada uno de los cuatro capitales puede ser medido y/o apreciado en una organización o espacio territorial específico. Mejor si ese proceso es asumido por los miembros y actores internos de una organización, porque este tipo de autoevaluaciones les permitirá disponer de una visión relativamente objetiva de sus capacidades para gestionar el desarrollo sustentable, ejercicio de estimación que con el tiempo puede perfeccionarse. Ello supone la construcción de una metodología cualitativa controlada, que posibilite crear un “índice de fortaleza institucional”, que refleje la situación de la organización en el momento en el que el índice se construye.

La metodología

La metodología utilizada combinó cuatro tácticas: (i) la consulta a la dirigencia de las entidades ejecutoras a través de una encuesta que luego fue procesada; (ii) la verificación de campo de varias de las informaciones entregadas; (iii) el análi-

1. Para una versión amplia, completa del informe y de las bases de datos, ver a Coronel Rosario. “Diagnóstico y censo de las organizaciones de segundo y tercer grado indígenas y negras del Ecuador”, PRODEPINE, 1998.

sis del material secundario relevante para la investigación; y (iv) la validación de la información en reuniones generales, con la dirigencia nacional de aquellas organizaciones que se interesaron. Para ello, se organizó un equipo conducido por Rosario Coronel, que contó con la participación de técnicos de las organizaciones indígenas nacionales y la colaboración de las OSGs locales¹.

Por las dificultades de medir el capital ambiental de los complicados territorios de las OSGs, se consideró que en esta ocasión no se lo haría, centrando nuestra apreciación en las siguientes variables e indicadores:

La capacidad de gestión de las OSGs, que es un importante indicador de desempeño institucional, fue medido a través de cinco indicadores:

- el tipo y calidad del manejo contable instalado y en uso;
- las metodologías participativas que utilizan para la toma de decisiones;
- la capacidad de planificación y programación;
- la capacidad para movilizar el aporte de sus socios; y,
- la capacidad de entregarles servicios a los socios.

La cultura organizacional de las OSGs, que es otro de los importantes indicadores de capital social, fue medido a través de tres indicadores:

- la capacidad de vincularse a redes sociales mayores;
- la capacidad de generar vínculos con la cooperación nacional e internacional; y,
- el grado de información, transparencia y legitimidad frente a sus bases.

El capital humano de las OSGs fue medido a través de tres indicadores:

- el personal técnico que disponen;
- el nivel de escolaridad del grupo directivo; y,
- el nivel de formación de los promotores y mediadores comunitarios que trabajan en la OSG haciendo el enlace directo con las bases.

El capital financiero de las OSGs fue medido a través de tres indicadores:

- el grado de movilización de fondos;
- la destreza del manejo financiero del dinero disponible; y,
- los bienes logrados por la OSG (de oficina, transporte, comunicación, sede, maquinaria, etc).

Adicionalmente, se recabaron informaciones respecto a la identificación de las OSGs (nombre, ubicación, tipo de espacio territorial en el que se asientan, personería jurídica, número de afiliados, pertenencia a redes mayores, tipo de afiliados por etnicidad, religión), que como se verá más adelante, nos permitió realizar algunas inferencias importantes.

La encuesta utilizada combinó apreciaciones cuantitativas y cualitativas. En el caso de las apreciaciones cuantitativas, se buscó probarlas con documentos de verificación y observaciones de campo; en tanto que las apreciaciones cualitativas se recogieron a través de escalas y porcentajes realizados por los propios entrevistados. Los encargados de aplicar las encuestas fueron promotores locales, buenos conocedores de las organizaciones, que contaron con la asistencia técnica del equipo central. Para

2. Durante el proceso de implementación del PRODEPINE se realizaron varios esfuerzos por elevar este índice institucional en las OSGs con resultados diversos. A esta altura se impone una actualización del índice para analizar las tendencias.

evaluar las variables e indicadores de la ficha censal, se elaboró una matriz lineal. Con esta matriz, como conjunto de datos, se evaluó cada entrada calificándola entre cero a cinco. Es decir, se otorgó una puntuación a cada una de las variables sujetas a sus respectivos indicadores. Luego se sumaron los puntajes obtenidos en cada una de las variables y se confeccionó el índice de capacidad institucional. Esta apreciación refleja la situación de las organizaciones en el segundo semestre de 1998².

Los principales resultados

La diversidad de las organizaciones

Las organizaciones indígenas y negras del sector rural ecuatoriano, presentan un alto grado de complejidad y diversidad, sea por su nivel de agregación, por el manejo del territorio, por la etnicidad y por el tipo de afiliados.

A. Las organizaciones de primer grado (CB)

Aunque la consulta no se dirigió específicamente a analizar a las organizaciones de primer grado, a través de las OSGs se accedió a aquellas que son sus afiliadas. Se registró una sorprendente variedad de ellas: comunidades, asociaciones, cooperativas, juntas de agua, grupos de mujeres, clubes, grupos religiosos, caseríos y barrios. Es decir, en la base de los pueblos indios y negros se vive un proceso organizativo muy dinámico, que combina formas ancestrales y modernas, filiaciones territoriales, familiares e individuales, organizaciones de género y generacionales, grupos de interés religioso, e incluso, transiciones entre el campo y la ciudad.

Las organizaciones de base registradas sumaron 7.072, que se distribuyen así: (i) 1.702 (24%) son comunidades, es decir tienen la forma organizativa ancestral de carácter territorial;

(ii) 1.471 (21%) son clubes, que son formas organizativas modernas integrados generalmente por jóvenes que realizan actividades deportivas, culturales o sociales; (iii) 1.075 (15%) son juntas de agua que incorporan a familias que tienen riego, que en ocasiones cruzan a varias comunidades, parroquias e incluso cantones, son interclasistas e interétnicas; (iv) 954 (13.4%) grupos religiosos católicos y evangélicos que fácilmente evolucionan desde lo religioso a otras preocupaciones socioeconómicas; (v) 688 (10%) grupos de mujeres, que es una forma organizativa moderna, surgida con las reivindicaciones de género y que agrupa, generalmente, a mujeres de varias comunidades; (vi) 483 (6.4%) asociaciones por tierra, ganaderas, artesanales, que ordinariamente se forman al interior de una comunidad, pero que pueden potenciarla o competir con ella, y en la sierra ellas fueron producto de la influencia del sindicalismo urbano; (vii) 109 (1.5%) cooperativas de ahorro y crédito, producción, vivienda que incorporan a personas de diversas comunidades, de las cuales las de ahorro y crédito se muestran muy dinámicas en determinados sectores; y (viii) 640 (9%) organizaciones de diverso tipo: barriales, caseríos y otros grupos de reciente formación, que expresan transiciones del campo a la ciudad y una búsqueda incesante de expresiones organizativas nuevas. Las ocho formas organizativas citadas, pueden juntarse con similares para formar organizaciones de segundo grado, o pueden incorporarse a organizaciones de segundo grado de mayor fortaleza ya existentes. La elección de una u otra posibilidad, depende de condiciones estrictamente locales.

La principal conclusión que a nuestro juicio muestran estos datos, es que la mayoría de los campesinos indígenas y afroecuatorianos que se encuentran organizados en las OSGs, pertenecen a más de una organización de base. En efecto, la población total reportada para las 7.072 organizaciones de base fue de 1'161.870 personas, correspondientes a 193.645 familias. Ello

significa que en promedio, hay una organización por cada 164 personas o una por cada 27 familias. Si tomamos en cuenta que el promedio de habitantes por comunidad es de 364,5 (Ramón, 1996), entonces concluimos que una persona pertenece en promedio a 2,2 organizaciones. Este dato indica un esfuerzo deliberado de los campesinos por participar en redes abiertas que no se agotan en su comunidad territorial de origen, indicador importante de capital social. También el dato podría arrojarnos un “índice de densidad organizativa”, sin embargo, no tenemos otros parámetros para calificarlo. Los datos ratifican el comportamiento campesino, de “dispersar”, como en la táctica de tener varias parcelas para sortear los riesgos agrícolas, su pertenencia a diversos tipos de organizaciones, en este caso de base, para acceder a bienes, servicios y conocimientos del Estado, las instituciones privadas y el mercado.

B. Las organizaciones de segundo grado (OSG)

Etnicidad y pluriethnicidad de las OSGs

La encuesta registró 155 organizaciones de segundo grado (OSGs), en las que no se incluyen a 124 asociaciones (que también son OSGs) que pertenecen a las OTGs amazónicas, cuyo nivel actual de autonomía y fortalecimiento es muy débil, por el papel jugado por las OTGs en esa región. Al igual que las organizaciones de base, ellas son complejas y diversas, desde cualquier ángulo que se las examine.

Desde el punto de vista étnico se distribuyen en: (i) 54 (35%) son exclusivamente indígenas; (ii) 10 (6.5%) son exclusivamente integradas por negros; (iii) 62 (40%) son integradas por indígenas y mestizos; (iv) 3 (1.9%) integradas por negros y mestizos; (v) 1 (0.6%) integradas por indígenas y negros; (vi) 5 (3.2%) integradas por indígenas, negros y mestizos; y (vii) 18 (12%) integradas por miembros que se autodefinen como mestizos. Dos no respondieron.

Esta situación podría permitirnos dos conclusiones: primero, existe una clara tendencia étnica representada en el 42.5% de las OSGs que se han organizado con integrantes exclusivamente indígenas o negros; y segundo, al mismo tiempo, se vive una realidad pluriétnica en el 45.7% de OSGs que presenta integrantes de diverso origen étnico, lo cual nos muestra una enorme relación indígena-negro-campesino dinámica y difícil de separar.

Esta composición, étnica e interétnica de las OSGs pone en cuestión a propuestas organizativas exclusivamente étnicas, como aquellas de organizarse por “pueblos”, lo cual podría explicar la dificultad práctica que ha tenido esta tesis para “reorganizar” al mundo indígena. Pero desde otra perspectiva, también señala, que hay un importante sector exclusivamente étnico, que presiona por una propuesta en este sentido. Las organizaciones nacionales, deben aprender a manejar el discurso étnico y pluriétnico de manera fluida, tal vez esta es la originalidad del caso ecuatoriano. De suyo el dato alienta grandes esperanzas para un proyecto intercultural innovador.

La territorialidad de las OSGs

Desde el punto de vista del tipo de territorialidad en la que se asientan las OSGs, la situación también es diversa: (i) 60 *OSGs territoriales* (38.7%) cuyos organismos de base afiliados integran todo el territorio y toda la población donde se asientan; (ii) 32 *OSGs sectoriales* (20.6%) que incorporan a una parte de la población de la organización de base, pero esa población mantiene su filialidad a la OSG a la que pertenecen; (iii) 7 *OSGs de individuos* (4.5%) que integran a personas y pequeños grupos de diversas comunidades, que en ocasiones se toman el nombre de toda la comunidad; (iv) 18 *OSGs territoriales dispersas* (11.6%) compuestas por comunidades que integran a todo el territorio y población de la comunidad, pero ellas se encuentran dispersas como un archipiélago; y (v) 38 *OSGs mixtas y sobrepuestas*

(24.51%) cuyos afiliados de base pertenecen al mismo tiempo a varias OSGs, o se sobreponen a los ámbitos de influencia.

Esta compleja realidad nos permite las siguientes inferencias: primero, el 50.32% de OSGs tienen un claro patrón de organización territorial, continuo en unos casos, y en forma de archipiélago, como los antiguos señoríos andinos, en otros casos, lo que muestra es que estas OSGs tienen una noción espacial indígena y no sindical, como se ha escuchado en los debates internos; segundo, sin embargo, hay al mismo tiempo, un importante 45% de OSGs que organizan a grupos dispersos de una localidad más o menos amplia, cuestión que respondería a procesos históricos diversos que movilizaron familias y a modernas iniciativas de organización que no tienen una base territorial, como las juntas de agua, clubes, grupos de mujeres, etc; y (iii) comienza a surgir en un 4.5% de OSGs organizaciones de individuos que expresarían una ciudadanía étnica que no tiene como referente los antiguos patrones territoriales y comunales, cuestión que se consolida sobre todo en las ciudades, en las que la población indígena y negra tiene comportamientos más individualizados. Esta última tendencia podría crecer con los procesos de migración cada vez más numerosos.

Nos parece que estas características de los territorios de las OSGs, suponen consecuencias políticas cruciales. La idea de construir territorios o circunscripciones territoriales indígenas sobre la base de las organizaciones actuales, sin discutir su viabilidad, sería posible para un 50.32% de las organizaciones; en tanto, para la otra mitad de indígenas, ella sería en la práctica imposible, por sus territorios que se comparten e incrustan con otros. Ello podría explicar las dos tendencias que han aparecido a partir de la aprobación de las circunscripciones territoriales en la nueva Constitución de 1998: aquellos que plantean construir territorios étnicos continuos como el espacio de autogobierno in-

dígena; y aquellos que plantean transformar en el sentido intercultural a las actuales circunscripciones del Ecuador, es decir a las parroquias, municipios y provincias. Las organizaciones, deberán aprender a manejarse en medio de esta fluidez o podrían evolucionar a confrontaciones, al parecer innecesarias.

La idea que circula en algunos medios indígenas de las OSGs, son expresiones sindicales, no tienen fundamento real. La mitad de ellas, al tener un claro fundamento territorial, evocan realidades organizativas anteriores: la comuna, la parcialidad, la llacta, el ayllu e incluso el señorío étnico. Esta acusación es solo parte del “discurso” para legitimar tal o cual tesis. Mas aún, tras la efervescencia por crear una nueva organización basada en pueblos, la realidad se ha impuesto: las OSGs e incluso las organizaciones de Tercer Grado (OTGs) han reprocesado la propuesta, pasando a aceptar la denominación laxa de pueblos, pero conservando las organizaciones actuales.

OSGs y ordenamiento jurídico-político del Estado

La relación entre los ámbitos de influencia de las OSGs y el ordenamiento jurídico político del Ecuador en parroquias, cantones y provincias, es también complejo, en algunos casos se influyen y en otros se contraponen: (i) 87 OSGs (56%) tienen como referente la parroquia, en este caso, hay una complementariedad y mutua influencia entre el ámbito de la OSG y el espacio local parroquial, cuestión que convierte a la parroquia en un espacio de interés central de un importante sector de los pueblos indios y negros; (ii) 66 OSGs (42.5%) tienen ámbitos de influencia en entre dos hasta más de diez parroquias. Ello muestra dos situaciones: en un caso, la parroquia no es el ámbito de acción de la OSG, pudiendo ser el cantón o incluso la provincia; pero en otros casos, mostraría que varias OSGs tienen poco interés por

estos espacios jurídico políticos, por el tipo de dinámicas que las organiza.

La relación entre OSG con las parroquias, cantones y provincias, tiene su importancia por el papel que ellas pueden jugar en los actuales procesos de descentralización. En aquellas parroquias en las que las OSGs tienen una gran presencia, podrían presentarse relaciones de competencia o complementariedad con las Juntas Parroquiales, como es visible en diversos sitios. Una resolución armoniosa de este conflicto plantea la necesidad de reubicar al papel de la OSG como expresión de la sociedad civil y a la Junta como gobierno local ligado al aparato estatal. En cambio, las relaciones entre OSGs y OTGs con los Municipios y Consejos Provinciales es mucho más compleja. Las organizaciones requieren aprender a moverse en estos espacios más agregados y a negociar con una serie de actores locales. Los Municipios y Consejos Provinciales pueden intentar minar las bases de las organizaciones relacionándose directamente con las comunidades, como ha sido posible apreciar, incluso en sitios como Cotacachi en el que hay un alcalde indígena. Una tesis de descentralización del Gobierno local hacia la sociedad, podría constituir una idea innovadora.

La personería jurídica de las OSGs

Las OSGs tienen diversos nombres: uniones, federaciones, corporaciones e incluso asociaciones. Varias de ellas tuvieron una existencia de hecho desde la década del setenta, pero su legalización empezó en los ochenta y se generalizó en los noventa. La mayoría tienen personería jurídica o están en trámite avanzado: el 36.7% tienen personería jurídica, el 41.3% se encuentran

en trámite avanzado, el 18.7% en trámite inicial y el 3.2% no han iniciado los trámites de la legalización.

Las OSGs constituyen una realidad jurídica reconocida por el Estado y tienen un sustrato histórico acumulado que les confiere durabilidad hacia el futuro. El 75% de ellas renuevan sus directivas de acuerdo a los estatutos, lo que muestra que son entidades que funcionan con normativos respetados por sus bases y que tienen gran legitimidad social, situación que refuerza su sostenibilidad.

Sin embargo, hay una compleja telaraña y ambigüedad en el Estado ecuatoriano respecto a la normatividad de este tipo de organizaciones. Varios ministerios se ocupan de ello, clientelismos e intereses inmediatistas se ponen en movimiento a la hora de aprobar una nueva organización. Miles de papeles innecesarios y desorganizados pululan en unos archivos de los tiempos coloniales. Cientos de horas son necesarias para obtener constancia de la vigencia legal de una organización y los fallos en casos de conflicto, son desinformados, interesados y lentos: una dosis de racionalidad estatal se impone en este punto.

Los objetivos de las OSGs

Por sus objetivos, las OSGs en su inicio, se clasificaron en cuatro grupos: (i) las que se organizaron para la defensa campesina, étnica y la mediación de conflictos externos e internos; (ii) como intermediarios para lograr recursos para entregarlos a sus organizaciones de base; (iii) las que buscaron recursos para instalar servicios para sus bases; y (iv) aquellas que se plantearon crear empresas productivas y el manejo de los recursos naturales. Estos diversos orígenes influyeron en las características de las OSGs, sobre todo en sus destrezas para manejar uno u otro asunto, y en la capacidad de gestión desarrollada.

Sin embargo, en los últimos tiempos, ellas intentan manejar todos los aspectos del desarrollo local, cuestión que ha sido medida en esta investigación a partir de varios indicadores. El 75% de las OSGs señalaron que realizaban diversas actividades, que las acerca a un gobierno local. Este tránsito de OSGs preocupadas en aspectos puntuales a OSGs multiactivas, demanda una nueva capacidad de gestión.

La capacidad de gestión de las OSGs

La capacidad de gestión de las OSGs fue medida, como se advirtió, a través de cinco indicadores: el tipo y calidad del manejo contable, las metodologías participativas para la toma de decisiones, la capacidad de planificación y programación, la capacidad de movilizar el aporte de sus socios y la capacidad de entregar servicios a los socios.

Por su capacidad de gestión, las OSGs se organizan en tres grupos: (i) un 25.8% de OSGs que manejan un sistema contable manual o computarizado de buen nivel que tiene capacidad de generar balances de situación, reportes inmediatos de sus cuentas, de pérdidas y ganancias; usan metodologías participativas sistemáticas para la planificación y programación como el POA (Plan Operativo Anual), el PAC (Planeamiento Andino Comunitario) o la planificación por objetivos como el ZOOB, que recaudan pequeñas contribuciones económicas de sus socios o movilizan su fuerza de trabajo en mingas; y les ofrecen servicios de salud, educación, servicios legales y unas cuantas, crédito; (ii) un 50.32% de OSGs que tienen sistemas básicos de manejo contable, que se reducen a libros diarios; se apoyan en ONGs o técnicos externos para realizar la planificación y programación; utilizan formas no sistemáticas de participación comunitaria, basadas generalmente en la oralidad; los socios no realizan aportaciones monetarias, sino solamente fuerza de trabajo para mingas y ofrecen escasos servicios a sus bases; y (iii) un 23.8% de OSGs

que no tienen sistemas contables, que no planifican, ni programan, logran una escasa participación de las bases en las decisiones, reciben escasos aportes en trabajo y les ofrecen uno que otro servicio de manera esporádica.

La capacidad de gestión es una de las variables fundamentales que explica el puntaje final obtenido por las OSGs en el “índice de capacidad institucional”. La correlación entre capacidad de gestión e índice es muy alta: 0.83. Una buena capacidad de gestión está fuertemente correlacionada con el capital financiero de la OSG.

La importancia de la capacidad de gestión es mayor, mientras más débil es una OSG: el puntaje final del índice tiene una correlación más alta con las más débiles que con las más fuertes. Ello nos permite especular que, mejorar la capacidad de gestión permitiría el salto de una OSG de un grupo inferior a uno superior.

La cultura organizacional

La cultura organizacional de las OSGs fue medida a través de tres indicadores: (i) la capacidad de vincularse a redes sociales mayores; (ii) la capacidad de generar vínculos con la cooperación nacional e internacional, y (iii) el grado de información, transparencia y legitimidad frente a sus bases.

El punto fuerte de las OSGs es la cultura organizativa, aunque también es posible reconocer tres grupos: un 29% de OSGs que pertenece y participa activamente en redes organizativas mayores, tiene vínculos sólidos y permanentes con entidades de apoyo solidario nacionales e internacionales y mantiene formas transparentes de rendición de cuentas e información a la base; un 58.7% de ONGs que declaran su pertenencia a redes provinciales, generalmente OTGs, lo que supone que no tienen

una participación activa en las organizaciones nacionales, o que prefieren ser independientes; logran contactos permanentes con pocas ONGs y organismos públicos e informan de vez en cuando a sus bases; y un 12.2% que son de reciente formación, no participan en redes nacionales, ni locales, logran el apoyo solidario de manera esporádica y no tienen grandes cosas que informar a sus bases.

El coeficiente de correlación entre la cultura organizativa y el índice final, es moderado: 0.69. En nuestra opinión, ello se debe a que la cultura organizativa es un atributo relativamente común de las distintas OSGs, por las tradiciones comunitarias existentes en el Ecuador.

Consistentemente, la correlación entre cultura organizativa y el índice general es más alta, mientras más fuerte es la OSG. Ello podría permitirnos especular que, mientras la OSG es débil, tiene poco que informar, tiene escasos recursos, la importancia de ese indicador es menor, que cuando es una OSG consolidada.

El capital humano de las OSGs

El capital humano de las OSGs fue medido a través de tres indicadores: (i) el personal técnico que disponen; (ii) el nivel de escolaridad del grupo directivo; y (iii) el nivel de formación de los promotores y mediadores comunitarios que trabajan en la OSG haciendo el enlace directo con las bases.

Las OSGs por su capital humano se dividen en tres grupos: un 20.6% de OSGs que tienen personal técnico propio; la dirección tiene un nivel medio de escolaridad y un considerable número de promotores bien formados; un 56.12% de OSGs que acuden a técnicos externos o acceden a ellos de manera ocasional, el nivel de escolaridad de la dirección está en la primaria básica y tienen escasos o eventuales promotores; y un 23.2% que

muy esporádicamente acceden a un técnico externo, el nivel de escolaridad de la dirección es bajo y que no han vinculado promotores o lo hacen muy esporádicamente.

El coeficiente de correlación entre capital y humano y el índice general es moderado: 0.68. En los grupos de OSGs, la correlación entre capital humano y el índice general, tomado por grupo, no varió sustantivamente. Ello permite dos especulaciones: el capital humano de las organizaciones no registra grandes diferencias; y el capital humano por sí solo, sin los otros capitales, no influye decisivamente.

El capital financiero

El capital financiero de las OSGs fue medido a través de tres indicadores: (i) el grado de movilización de fondos; (ii) la destreza del manejo financiero del dinero disponible; y (iii) los bienes logrados por la OSG (de oficina, transporte, comunicación, sede, maquinaria, etc).

Respecto a esta variable, también las OSGs se dividen en tres grupos: un 22.5% de OSGs que manejaban, en moneda de 1998, por sobre los 21 millones de sucres anuales, pues tienen alguna empresa productiva que les permite ingresar fondos, realizan actividades como rifas, actos sociales para lograr fondos y que incluso reciben aportaciones monetarias de sus socios, tienen cuentas bancarias y en libretas de ahorro o pólizas, tienen oficina y sede propia, transporte y un equipamiento básico; un 49.7% de OSGs que movilizan fondos entre 2 y 21 millones de sucres anuales, reciben aportaciones en mano de obra de sus socios, no pueden hacer operaciones monetarias porque viven al día en sus gastos, generalmente tienen su sede propia, pero carecen de equipamiento adecuado; y un 27.74% de OSGs que no manejan fondos, se limitan a “participar” en aquellos programas

manejados por ONGs o el Estado, movilizan la fuerza de trabajo de sus socios, no tienen cuentas bancarias, no tienen sede, ni equipamiento.

Esta es la variable que registró una mayor correlación con el índice general: 0.85. Es sin duda un “indicador duro” de las capacidades institucionales de una OSG. Las correlaciones de esta variable con el índice general por grupo de OSGs, mostró que ella es mayor mientras más débil es la OSG. En la medida en que la OSG es más fuerte, la importancia de los diversos capitales se equilibra.

Tipología de OSGs

El análisis por variable y la sumatoria total del índice de la fortaleza de las OSGs es bastante consistente en mostrarnos que existen tres grupos de OSGs: (i) 40 OSGs (26.6%) que lograron una puntuación general entre 81-108, que tienen un alto nivel de experiencia y que pueden manejar convenios de ejecución sin mayores dificultades; (ii) 85 OSGs (54.83%) que lograron entre 52 y 80 puntos, consideradas de capacidad mediana, que precisan un plan de fortalecimiento y el concurso de técnicos locales para lograr las destrezas necesarias para manejar sus proyectos y programas; y (iii) 30 OSGs (19.3%) que obtuvieron menos de 51 puntos, que además de un programa de fortalecimiento, precisan del acompañamiento de ONGs para transferir en un tiempo prudencial una serie de destrezas.

La investigación mostró que estos organismos creados por los pueblos indios y negros para adaptarse a la modernidad, muestran en general una gran potencialidad para la ejecución de propuestas de desarrollo.

C. Las organizaciones de tercer grado

Aunque el centro de la investigación fueron las OSGs, para el caso de la amazonía se consideró necesario investigar a las de tercer grado, porque han sido ellas y no las de segundo grado, las que hasta aquí han asumido el manejo del desarrollo.

La encuesta registró 11 OTGs en la amazonia, que muestran importantes diferencias con las OSGs de la Sierra y de la Costa. Las OTGs amazónicas son más homogéneas desde el punto de vista étnico, territorial, tipo de socios, capacidades de gestión y tienen una menor complejidad interna.

De ellas, 9 OTGs (81%) están integradas por miembros exclusivamente indígenas y dos (19%) incluyen indígenas y colonos. La tensa relación indígenas-colonos y los procesos recientes de presencia masiva de mestizos, ha permitido desarrollar entre los indígenas una visión más étnica. Los procesos de aculturación son todavía muy incipientes.

El 90.9 % de las OTGs son territoriales, solo una es sectorial. Los procesos de entrega colectiva de territorios, ha facilitado esta construcción del espacio y el hecho de que la presencia de la hacienda y de las propiedades mestizas es relativamente reciente en la mayoría de esas áreas. La organización de base es el centro o comuna, las organizaciones de segundo grado son las asociaciones y existen varios grupos femeninos. La organización de base es poco diversa y compleja.

La división jurídico política de parroquias y cantones tiene escasa importancia en la dinámica de las OTGs, más bien, tiene una dinámica provincial. Las OTGs ocupan extensos territorios de dos a siete cantones. Sin embargo, es posible que hacia el futuro se opere un proceso de descentralización en las asociaciones; estas tienen una dinámica más cercana a la parroquia.

La tardanza en poner en marcha un proceso de descentralización, sumada a conflictos de intereses entre “grupos familiares” y la acción divisionista de las petroleras y grupos políticos, ha incidido en la proliferación de OTGs como desmembraciones de las existentes. Sin duda hace falta un estudio minucioso de este otro proceso de “división” de las organizaciones en el nuevo escenario político.

Ocho OTGs (72.7%) tienen personería jurídica, en tanto las otras tres, tienen trámites muy avanzados. Por su capacidad de gestión, las OTGs se dividen en dos grupos: (i) 8 OTGs (72.75%) tienen sistemas de manejo contable avanzados, utilizan metodologías de programación anual, manejan importantes montos de recursos externos y les entregan servicios (educación, salud y crédito, en su orden); y (ii) 3 OTGs (17.25%) de reciente aparición, todas ellas vinculadas con la COIRA, tienen menor capacidad de gestión.

La cultura organizacional de las OTGs es en general baja. Todas están fuertemente vinculadas a redes sociales mayores y tienen fuertes vínculos con la cooperación internacional y nacional. Ello les ha permitido movilizar recursos, tener una activa presencia en la vida nacional y vocería en el concierto internacional. Sin embargo, a diferencia de las OSGs serranas, no logran movilizar la fuerza de trabajo para realizar obras y servicios, como tampoco logran procesos altamente participativos, ni hay procesos de información y transparencia consistentes. La dispersión y lejanía de las viviendas indígenas, así como estrategias de vida más familiares que comunitarias, explican este fenómeno. Las reuniones dependen fuertemente del aporte externo.

3. En el 2000, las dos nacionalidades se autonomizaron formalmente de la OPIP.

El capital humano de las OTGs es alto. Tienen un 90% de las OTGs contadores titulados, el 60% de OTGs tienen auxiliares y paralegales, un altísimo número de promotores y la dirigencia tiene una instrucción educativa de nivel medio. Sin embargo, hay carencia de técnicos de nivel superior.

El capital financiero de las OTGs es alto en todas ellas. Disponen de oficinas, equipamiento, transporte y manejan operaciones financieras. *El índice general de las OTGs* muestra que es posible reconocer dos grupos: (i) 7 (63.63%) que tienen un alto índice de fortalecimiento, entre 81 y 105 puntos, aunque podría ser necesario desarrollar procesos de descentralización y fortalecimiento de las asociaciones, con lo cual se podría elevar la cultura organizativa, al crear subámbitos de gestión más pequeños y cercanos a la población; y (ii) 4 OTGs (36.36%) de índice mediano, que precisan de un plan de fortalecimiento específico.

D. Las nacionalidades de foresta tropical

La consulta incluyó la investigación de ocho nacionalidades de foresta tropical: awa, achuar, huaorani, siona, secoya, cofán, chachi y tsáchilas. Los épera por no tener territorio definido, no fueron incorporados en la consulta, como tampoco los zápara y shiwiar³ que actualmente pertenecen a la OPIP, que es una OTG, y que se incluyeron al ser consultada esta OTG.

Estas nacionalidades, a diferencia de los shuar y quichuas tienen en su mayoría, una sola organización que los aglutina y representa, es decir tienen un carácter estrictamente étnico con integrantes exclusivos de la nacionalidad respectiva. Los záparas y shiwiar son pueblos pluriétnicos indígenas, una novedosa característica de estos pueblos. Los huao también registran progresivas mezclas con kichwas.

Estas nacionalidades tienen a su interior como organización de base a la comunidad, y generalmente no tienen ninguna otra forma organizativa, es decir, no registran una gran complejidad interna. Todas son organizaciones territoriales, excepto los épera que no tienen territorio. Sin embargo no siempre su territorio es continuo. Los tsáchilas, los chachis, los siona, secoya y cofán tienen territorios tipo archipiélago. Hay una visible fractura entre los territorios de estas nacionalidades y la división jurídico política del Ecuador. No hay una forma de compatibilizarla, que no sea un reordenamiento territorial basado en la variable étnica.

Cinco de ellas tienen personería jurídica, por tanto hace falta lograrla en las seis restantes. Tres de ellas tienen una capacidad de gestión aceptable y las otras requieren de un arduo trabajo para mejorarlo. Tienen fuertes limitaciones de capital humano y cultura organizativa. Sin embargo registran alguna experiencia en el manejo de capital financiero. En el índice general, son visibles dos grupos: (i) 4 nacionalidades de capacidad mediana, que con un apoyo técnico podrían lograr un grado de fortalecimiento adecuado; y (ii) las 7 restantes que requieren de un trabajo más prolongado. Este tema es urgente porque está en juego la sobrevivencia de estas nacionalidades

¿Quién es quién en el movimiento indígena?

Uno de los resultados más importantes de esta investigación es el haber registrado que en el Ecuador hay tres grandes organizaciones nacionales: la CONAIE de tendencia más étnica, la FENOCIN de tendencia intercultural y la FEINE de tendencia evangélica. Sin embargo, un significativo 30% de las OSGs se reclaman independientes o “militan” en alguna de las organizaciones nacionales en determinadas ocasiones.

Las bases de la CONAIE y la FEINE están profundamente mezcladas, de manera que no es posible identificarla claramente, sobre todo en la Sierra central. Las bases de la FENOCIN son claramente más identificables. Esta última tiene una serie de organizaciones en la Costa de campesinos mestizos, que no entraron en este censo que fue dirigido a las zonas de trabajo del PRO-DEPINE.

En la Sierra Norte, entre Pichincha y Carchi, por su filiación a redes mayores hay un relativo equilibrio entre OSGs: 12 se identifican con la CONAIE, 9 con FENOCIN y 9 se definen independientes; por su ámbito de influencia predominan las OSGs dispersas sobre las territoriales; tienen experiencia en salud, educación, servicios legales y crédito, en su orden; tienen importantes capacidades de movilizar la fuerza de trabajo en mingas; tienen debilidades en su baja capacidad de gestión, un liderazgo de bajo nivel de escolarización y escaso capital financiero.

En la Sierra central, entre Chimborazo y Cotopaxi, la pertenencia a una organización nacional resulta a menudo ambigua: de 74 OSGs, 23 se declaran independientes, 34 enfatizan su relación con organizaciones provinciales, en tanto 17 reconocen que pertenecen a organizaciones nacionales. En la región tienen fuerte presencia la CONAIE y la FEINE, registrándose 4 OSGs simpatizantes de la FENACLE. La militancia de la CONAIE y de la FEINE se encuentra generalmente mezclada, sin que sea posible una identificación clara. El ámbito privilegiado de las OSGs de la Sierra central es la parroquia, sin embargo, al interior de varias parroquias un 55% de las OSGs tienen territorios compartidos. El nivel de complejidad de las organizaciones de base y de segundo grado es enorme, así como su pertenencia étnica, en la que hay una fuerte presencia de un continuo indígena-mestizo. La presencia de la Iglesia católica y evangélica es realmente fuerte. Tienen un alto capital humano y social, experiencia en manejo de proyectos, disponen de sistemas contables y manejan varias

metodologías de planeamiento y programación, sin embargo, la mayor parte de la inversión está orientada a los servicios y es muy escasa la orientación a la producción.

En la Sierra sur, entre Cañar y Loja, 16 OSGs se consideran independientes, tres pertenecen a la FENOCIN y 18 a la CONAIE. En este caso, también las bases de la FEINE se entremezclan con la de la CONAIE. Con excepción del Cañar en la que el ámbito de las OSGs es parroquial, en Azuay y Loja es amplio, tendiendo a abarcar entre 2 y 9 parroquias, con territorialidades dispersas y organizaciones sectoriales. En Azuay y la parte sur de Loja, las OSGs se definen mestizas-indígenas y campesinas-mestizas. El 50% de las OSGs no tienen personería jurídica, tienen sistemas contables muy básicos, manejan escasas metodologías de planificación y programación, manejan metodologías orales. Las OSGs ofrecen servicios de salud y educación, legales y eventualmente de crédito a sus bases. Predominan los proyectos agropecuarios, forestales y de salud. Tienen escasa capacidad de gestión, escaso capital humano y financiero.

En la Costa norte, integrada por la provincia de Esmeraldas, se considera para este análisis únicamente a las organizaciones negras, puesto que en el análisis de las nacionalidades de foresta tropical se consideraron a los chachi, épera y tsáchilas. La población negra tiene once OSGs, de las que dos son territoriales y nueve sectoriales. Nueve de ellas están exclusivamente integradas por población negra y las otras dos por negros y mestizos. Siete de estas organizaciones pertenece a la CNA (Confederación Nacional Afroecuatoriana), tres a FENOCIN y una a CONAIE. Las organizaciones de base son diversas: comunas, asociaciones, recintos, caseríos, grupos de mujeres, grupos evangélicos y más recientemente palenques. Tal diversidad también se refleja en la OSG. El número de OSGs existentes es bajo comparado con la población; hay una importante población no organizada. Mane-

jan una contabilidad básica, no tienen metodologías sistemáticas para la planificación y programación, pero logran altas participaciones en las reuniones. Las OSGs ofrecen servicios de educación y asistencia legal. Se ejecutan escasos proyectos en la zona, la capacidad de gestión es muy baja, así como el capital humano y financiero que disponen las OSGs. La inversión se ha utilizado en sedes, terrenos, equipos y maquinaria.

En la Costa sur, se identificaron tres OSGs: dos del Guayas y una en Machala. De ellas, una es territorial, otra es sectorial y la de Machala es de individuos. Las de Guayas están compuestas por indios costeños y las otras dos por migrantes serranos radicados en la Costa. El conocimiento que existe sobre esta región es débil, ameritando un sondeo más penetrante. Dos de ellas tienen personería jurídica y la restante está en situación avanzada. Las OSGs del Guayas se encuentran en un índice de fortalecimiento mediano y la de Machala en un índice bajo.

En la Amazonia, las grandes OTGs y nacionalidades de foresta tropical pertenecen a la CONAIE. En los últimos años, las nuevas organizaciones que se formaron se identifican con la FEINE y otras, se reclaman independientes. Las características de estas organizaciones han sido descritas en párrafos anteriores.

Conclusiones

- La población indígena se encuentra organizada en una pluralidad de formas organizativas, desde la base hasta las formas de mayor agregación.
- Es posible destacar, sobre todo en la Sierra y en la Costa, la vigencia simultánea de una dinámica étnica y otra pluriétnica representada en un continuum indígena-negro-mestizo, que confieren particularidad al caso ecuatoriano

Vidas rurales y acceso a recursos naturales: El caso de Guamote

- Hay una notable diferencia entre las OTGs de la amazonia, con las OSGs de la Sierra y la Costa, en sus niveles de territorialidad, composición étnica, capital organizacional y complejidad de las organizaciones de base, cuestión que argumenta sobre la necesidad de propuestas diversas a la hora de plantearse las circunscripciones territoriales o los procesos de descentralización.
- Se puede advertir la fuerte relación OSG-parroquia en el caso de la sierra central y algo en la sierra norte; en tanto, se observan ámbitos más agregados y a veces más dispersos en los otros sitios.
- Los programas de capacitación y en general, los programas de fortalecimiento de cualquiera de los capitales, deben tomar en cuenta el grado de fortalecimiento actual y los elementos que es necesario mover para lograr cambios sustantivos.
- Muchos de los debates que actualmente oponen a las organizaciones indígenas, pueden alimentarse de la información de la realidad vista de manera global, y no solo desde sus experiencias inmediatas.
- La diversidad de situaciones da lugar a una diversidad de tesis. Adoptar una, descartando a las restantes, puede empobrecer la diversidad del mundo rural indígena y afroecuatoriano.

Anthony Bebbington y Thomas Perreault

Es posible que la década de 1990, sea recordada como el tiempo en el cual la sociedad civil por fin encontró un lugar en el discurso dominante del desarrollo económico (ver Banco Mundial 1997; PNUD 1993, Watts 1993; Anderson et al. venidero). Mientras que ciertas escuelas de investigación y practicantes del desarrollo por mucho tiempo habían dado énfasis a la importancia de los actores de la sociedad civil, este trabajo más temprano, tuvo poca influencia en las formas centrales de pensamiento y prácticas del desarrollo: quedó al margen, visto como un romanticismo radical, de tipo “small is beautiful” (“lo pequeño es hermoso”).

¿Qué ha cambiado entonces? ¿Por qué categorías como sociedad civil, ONGs, instituciones cívicas y relaciones Estado-mercado-sociedad civil son cada vez más comunes en los debates académicos y en las organizaciones internacionales de desarrollo? En parte, el cambio refleja una tendencia de ataque al Estado que ha caracterizado un reciente tipo de pensamiento de desarrollo e intervención (Watts, 1994), que inspiró el interés en las instituciones alternativas de gobernabilidad y en una eficaz prestación de servicios.

Quizás con más énfasis, este nuevo lenguaje del desarrollo refleja marcos teóricos dentro de los cuales el tema de las instituciones puede ser integrado al cambio económico y político, dejando el análisis del impacto de la sociedad civil como procesos macro de desarrollo, enfocados casi siempre como estudios de caso en el nivel local que había caracterizado la mayoría de trabajos anteriores.

En este sentido, de suma importancia ha sido el trabajo de North (1990; 1995), sobre las instituciones y su ejecución económica; el trabajo importante de Platteau (1994a, y b) sobre instituciones y orden del mercado; y Putnam (1993) sobre capital social, democracia y desarrollo económico. Cada uno de estos cuerpos teóricos han sido elaborados críticamente y extendidos a los estudios de desarrollo (Harriss et al. 1995; Evans 1996).

Estas elaboraciones también son importantes porque, aparte de demostrar la importancia de las instituciones en general, han hecho observables ciertos tipos de organizaciones que antes habían sido casi invisibles en los debates de política, en particular, entre las organizaciones de los pobres rurales y urbanos. Con esto, contribuyen en atraer a estos agentes hacia un nuevo escenario tanto teórico como político, creando un espacio de discusión de sus fortalezas, debilidades y la diversidad de roles en los procesos más amplios de desarrollo.

Si aceptamos los argumentos más recientes sobre la ecología política de esta clase de actores, que merecen más atención en nuestros análisis y propuestas (Bryant 1997; Bryant y Bailey 1997; Peet y Watts, 1996a), entonces los geógrafos interesados en el medioambiente y desarrollo podrían retomar y contribuir a estos marcos teóricos.

Primeramente, los marcos ayudarían a detallar nuestra comprensión de la manera en la que las formas diferentes de relación entre Estado, sociedad civil y actores del mercado, influyen en el medio ambiente y en procesos de desarrollo (Peet y Watts 1996b; Bebbington y Thiele 1993). Esto nos ayudaría a identificar, tantos espacios en la renegociación de algunos de estos procesos (Casilla 1994), como formas de relaciones bajo las cuales, negocios o Estados se comportarían en menor grado, co-

mo ecologistas políticos y teóricos críticos del desarrollo. (Evans 1995, 1996).

Segundo, al vincular un análisis de las relaciones del Estado-sociedad civil a niveles regionales y nacionales con resultados diferenciados del desarrollo regional, teorías como las de Putnam (1993), ofrecerían elementos para orientar el problema extensivo de escala en la ecología política (Blaikie 1985; 1996). Esto también ayudaría a resolver otro problema de la escala en ecología cultural y política recientemente discutida por Turner (1997). Turner comenta que mientras los microanálisis de las relaciones del medio ambiente-sociedad se identifican como críticas a las relaciones sociales e institucionales para explicar cambios en el uso de tierra, no se puede transferir este hallazgo a los análisis de tipo macro al nivel que él argumenta, en el que población y demanda aparecen como los determinantes principales del cambio medio ambiental. Marcos conceptuales tales, como de Putnam y North que consideran varios niveles, ayudarían a resolver este rompecabezas.

Tercero, mientras que los ecologistas políticos y la mayoría de estudiosos de los movimientos sociales han puesto énfasis a los impactos políticos de los actores, algunas discusiones recientes del capital social e institucional han superado los impactos políticos y económicos de las formaciones de la sociedad civil. Esto es crítico, si nuestro trabajo ayuda a identificar estrategias que mejoren los ingresos y vidas de las personas pobres, volviéndose una meta importante si estamos para responder a la exigencia de Bryant (1997), de que los ecologistas políticos ayuden a formar no solo coaliciones opuestas a los poderes dominantes, sino también opciones alternativas y factibles del desarrollo. Igualmente crítico debe ser entender cómo se puede construir el capital social y organizaciones sostenibles de la sociedad civil, un desafío al que los estudiosos del capital social y

desarrollo, inclusive Putnam, han ofrecido poca ayuda (Woolcock 1996).

Dadas esas posibilidades, este trabajo explora, primeramente, la manera en la que la noción de capital social puede contribuir a marcos teóricos en ecología política y desarrollo sostenible que tratan de incorporar los actores de la sociedad civil. Específicamente, considera los impactos potenciales del capital social en las vidas y medio ambientes rurales. Segundo, pone particular atención en los procesos por los cuales se puede construir tal capital social. En tercer lugar, sigue este análisis de la formación e impacto del capital social a nivel regional, nacional y de comunidades.

El texto discute un caso particular de los Andes ecuatorianos. El material empírico del argumento, viene de varios momentos de investigación de campo que realizaron los autores durante un período de nueve años. Metodológicamente, este trabajo combina entrevistas semiestructuradas con entrevistas profundas, entrevistas con grupos focales, encuestas de hogares, análisis institucionales, evaluaciones de proyectos, métodos etnográficos, observaciones de campo sobre cosechas, evaluaciones de rendimiento de cosechas y análisis del suelo.

Capital Social y Sostenibilidad

Capital social: agencia en sociedad civil

La noción de capital social ha entrado tan rápido al diccionario del desarrollo, que le ha sido posible llegar a un acuerdo general para una definición precisa del concepto. En sus formulaciones más tempranas, como en el manuscrito de Coleman (1988; 1990), el concepto emergió como parte de una teoría de agencia, refiriéndose a esas cualidades de la estructura social y las redes como recursos críticos de la acción humana.

Coleman mostró, cómo los estudiantes en los Estados Unidos trabajan mejor en escuelas que encajan en redes sociales cerradas, que eslabonan a familias, padres y maestros, y por consiguiente dan apoyo más eficaz (Coleman 1988). En otro ejemplo, discute cómo las redes sociales firmes entre los distribuidores judíos de diamantes reducen el costo de transacción y así incrementan la competitividad. Coleman usa ejemplos como estos, para sugerir que el capital social puede ser un vehículo para crear otras formas de capital (en estos ejemplos, capital humano y capital financiero, respectivamente) y por el cual, las personas hacen demandas de otros y así influyen en sus acciones. Se hacen estas demandas vía ejercicio de sanciones (el caso de niños de la escuela), o por el de confianza, que si se rompiera, supondría un castigo (los distribuidores de diamantes).

Los recursos y sanciones elaborados para estas estructuras sociales, son distribuidos por la sociedad de una manera desigual, geográfica y socialmente. Se volvieron particularmente claras las implicaciones contemporáneas del capital social para la geografía, con en el estudio de Putnam sobre las tradiciones cívicas, democracia y desarrollo regional en Italia (Putnam 1993). Putnam sugirió que el factor crítico, al explicar las dife-

rencias regionales en la efectividad gubernamental y ejecución económica, son las redes y estructuras sociales. En áreas donde los sistemas sociales son más “verticales”, basados en las relaciones de autoridad y arreglos de patrón-cliente, desarrollados en contextos donde el nivel de confianza es bajo, entonces la capacidad del ciudadano para la acción colectiva es menor, y el acceso y control sobre el Estado y mercado, son mucho más débiles. Pero en áreas donde las relaciones sociales son más “horizontales” (basadas en confianza y valores compartidos), la participación en las organizaciones sociales es más alta y es más probable superponer las distintas redes sociales, cruzando los límites entre las instituciones y los grupos sociales, el Estado y el mercado.

Así, es más probable que el Estado y el mercado junto con la sociedad civil sean corresponsables, con lo que se gasta menos esfuerzo en las transacciones. Putnam concluyó que esas regiones en Italia cuyos gobiernos regionales y economías eran más eficaces e inclusivas, se caracterizan por relaciones horizontales y mayores niveles de organización en la sociedad civil.

Para vincular la estructura social con la ejecución del desarrollo a nivel macro, Putnam reinterpretó el concepto del capital social. Su formulación, en lugar de ser un concepto unido a una teoría de acción humana a nivel micro, se volvió un concepto ligado a una teoría de desarrollo liberal democrático, y se refiere a características de la estructura social y organización de la sociedad civil que pueden hacer más responsable y más eficaz al Estado y a la economía.

Mientras que varios aspectos del trabajo de Putnam han sido cuestionados (Harris y de Renzio, 1997), dos de las críticas más significantes son que no elaboró los mecanismos reales por los cuales, el capital social influencia en el funcionamiento y naturaleza de actores del Estado y del mercado, y que no diferenció

entre tipos distintos de organización de la sociedad civil, ni consideró cómo tales mecanismos variarían en el tipo de organización. Así, mientras Putnam identificó relaciones entre la sociedad civil, el Estado y el mercado de una manera particularmente convincente y original, muchos de los mecanismos causales fundamentales de estas relaciones no quedan especificados. Mucho de este trabajo queda por hacer (ver Woolcock, 1996, que tiene una contribución interesante en este sentido).

Capital social en desarrollo: ¿primus inter pares?

El trabajo de Putnam ha sido considerado por las instituciones del desarrollo, en tanto busca unir las preocupaciones y términos como sociedad civil, Estado y participación, al lenguaje del desarrollo económico (Banco Mundial 1996; Serageldin y Steer 1994; Eyben [comunicación personal], 1996). Estas discusiones han conducido a marcos teóricos que tratan el desarrollo sostenible en términos de cuatro tipos de capital: capital económico, capital humano, capital natural y capital social (Banco Mundial 1996; Serageldin y Steer 1994). Aunque no es lo mismo, estos diferentes marcos conceptuales iluminan las maneras por las cuales, el capital social puede influenciar en la formación y distribución social con otros modos de capital, como un resultado de las formas que adquieren las distintas relaciones entre actores e instituciones.

Estos enfoques que están interesados principalmente en entender los impactos del capital social sobre la eficacia económica y crecimiento, concibiendo a dicho capital como una entrada hacia el desarrollo sostenible junto con el capital producido por humanos, el capital humano y el capital natural. Estos marcos enfocan, por ejemplo, las maneras por las cuales las relaciones de confianza mutua pueden reducir los costos de transacción y así aumentar la eficacia del mercado y la formación del

capital hecho por humanos (Knack y Keefer 1997; Banco Mundial 1996).

Más importantes que las preocupaciones tradicionales normativas y empíricas de la ecología política (y probablemente cultural), son los marcos teóricos que ponen énfasis en el impacto del capital social en la *distribución social* de las diferentes formas de capital, así como el tamaño global y la calidad de esos recursos. Fortalecer los procesos de construcción del capital social, de modo que los grupos tradicionalmente marginados puedan ser más eficaces tanto al construir y usar otras formas de capital, cuanto en reclamar derechos de acceso a otras formas de capital y a recursos (como los institucionales), es una forma adecuada de facilitar el uso de ese capital (Stewart 1996).

Por ejemplo, el capital social en la forma de organizaciones locales fuertes, reforzaría la protección del capital natural de la degradación, expresada por los agentes externos a través de actos de protesta (Rangan, 1996), como en el sobreuso de membrías por la puesta en vigor de reglas, multas y sanciones (Ostrom 1990). Como un segundo ejemplo, el capital social en la forma de redes de sanciones sociales, puede reforzar el nivel de formación de capital humano, y quizás lo que es más importante, el uso social de capital humano. Por ejemplo, en los casos de organizaciones de pueblos rurales (OPRs), discutidos luego, las inversiones en la formación de capital humano han sido usadas de una manera socialmente positiva, debido a las sanciones que serían ejercidas por las organizaciones y comunidades si los miembros hubieran usado su entrenamiento para ganancias privadas.

Estos ejemplos destacan la importancia potencial de OPRs como una forma de capital social que puede mejorar las vidas y manejo de los recursos naturales por parte de los campesinos para aprovechar tanto el acceso, como el uso de otras for-

mas de capital. Tales organizaciones pueden fortalecer la capacidad de las comunidades de base para negociar con actores e instituciones que regulan tanto la creación de otros tipos de capital, como las reglas que gobiernan el acceso a esos capitales. Para esto, las OPRs requieren la '*capacidad externa*' para acceder a recursos y la '*capacidad interna*' para usar eficazmente los capitales natural, humano y hecho por humanos que puedan obtener.

Al combinar ambos tipos de capacidad, las OPRs afectarían los ingresos que las personas pobres puedan obtener por el uso de los recursos naturales, al aumentar tanto los precios de sus productos recibidos por campesinos (por ejemplo, por cambiar las vinculaciones del mercado), como la productividad de uso de recursos (por ejemplo, por mejorar el acceso a capacitación y tecnología). También pueden reforzar la sostenibilidad de uso de los recursos para protegerlos contra incursiones de usuarios depredadores, o para reducir (por los impactos globales de los ingresos) la magnitud de recursos naturales que las personas pobres tienen que sobreexplotar.

Caveats sobre el capital social: problemas conceptuales y prácticos

Sin embargo, los enfoques que vinculan capital social, sociedad civil y desarrollo económico, sufren limitaciones conceptuales y prácticas que necesitarían ser tratadas antes de incorporar al concepto en los marcos teóricos, políticos y ecológicos. La más importante es la precisión empírica de las maneras en las que se discute la naturaleza del capital social (Harris y Renzio 1997; Woolcock 1996; Hyden 1997). Se ha usado el término para referir a valores (confianza), organizaciones informales y formales, redes que vinculan a personas, redes que relacionan a organizaciones e instituciones nacionales tales como derechos de propietarios (vea el uso de término en Banco Mundial 1996).

Harris y de Renzio (1997), por consiguiente, distinguen seis formas diferentes de capital social: familia y conexiones del parentesco; redes sociales o vida asociacional relacionadas con grupos u organizaciones; vinculaciones entre sectores, o redes que eslabonan organizaciones del Estado, del mercado y de la sociedad civil según tareas específicas; capital político, relaciones informales y normas que se unen a la sociedad civil y al Estado, y que determinan los niveles de control social sobre el Estado; el armazón institucional y político que regula la vida pública; y normas sociales y valores, como la confianza.

Una definición más simple puede ser que el capital social se compone y es inherente a la combinación de organizaciones de la sociedad civil y a la vinculación de las redes que eslabonan estas organizaciones y los individuos dentro de ellos, a otras organizaciones e individuos. Tal definición abarcaría la segunda, tercera y cuarta de las formas de capital social de Harris y de Renzio. Además de simple, esta noción de capital social tiene la ventaja de marcar una esfera empírica más precisa. También pone al capital social firmemente en el dominio de la sociedad civil, refiriéndose a las calidades de las relaciones sociales que refuerzan la capacidad de la sociedad para actuar e influenciar en la naturaleza y conducta de los actores en las esferas del mercado y del Estado.

Un segundo problema en la literatura del capital social, es que hasta ahora poco se ha dicho sobre cómo se crea. Ciertamente el capital social de Putnam no es fácilmente construible (Evans 1996), cuando él explica las diferencias regionales contemporáneas en acumulados del capital social como el resultado de las diferencias en las formas de gobierno entre el norte y el sur de Italia en la Edad Media. Para los que querían poner en práctica los argumentos de Putnam, este ha contribuido poco para entender cómo construir el capital social.

Una de las discusiones más interesantes y útiles de cómo se pueden construir las redes y capacidades organizacionales que constituyen el capital social rural, viene de México donde Fox ha investigado tres vías por las que se ha construido capital social, o en sus términos, cómo “se espesa” la sociedad civil (Fox 1996: 132-138). Una senda que llama “*convergencia estado-sociedad*”, en la que los reformistas dentro del Estado pueden ocupar agencias importantes y usar los recursos a su disposición para ayudar a fortalecer organizaciones rurales y sus contactos. El trabajo de Tandler (1997), en el nordeste de Brasil, también ha dado énfasis al papel muy importante que los reformistas dentro del gobierno puedan jugar al construir capital social, desafiando algunas de las discusiones más estereotípicas del Estado que se encuentran en la literatura de ecología política.

Una segunda vía es la de coproducción (Fox 1996; Ostrom 1996) y colaboración entre organizaciones locales y externas de la sociedad civil. Este es quizás el caso más familiar, donde ONGs locales, iglesias y otras instituciones eslabonan a grupos comunitarios y redes locales, y los ayudan a fortalecer su capacidad. Las organizaciones internacionales también juegan papeles importantes en este sentido: apoyo político, dotación de fondos, gestión de redes, etc.

Fox también identifica una tercera vía en la que las redes locales y los grupos se forman y movilizan autónomamente. Esta senda, sin embargo, se distingue de la co-producción solo por el grado en que él enfatiza, que actores externos también juegan papeles críticos en esta “producción del capital social de abajo”: como monitores para asegurar que estas iniciativas desde abajo sean respetadas y no reprimidas (Nash 1995), pero también como intermediarios que abran redes de contactos para que las organizaciones de base puedan hacer vinculaciones productivas con otros actores de la sociedad civil, Estado y mercado.

También hay preguntas geográficas acerca de las diferencias regionales y de escala, relacionadas con el problema de construir capital social y la poca atención que ha recibido en la literatura. Así, habrían factores históricos y de contexto (y no solamente las formas históricas de gobierno de Putnam), que explican tanto los niveles de acumulación de capital social como sus impactos en desarrollo socioeconómico.

La ecología, los tipos de recursos, los modelos de migración, historia política y económica y la etnicidad, probablemente están influenciados importantemente (Fox 1996; Bebbington 1997a), y significarán que las acumulaciones del capital social y las posibilidades de construirlos, variarán geográficamente y dependerán también de la naturaleza de relaciones entre estas regiones geográficas. De forma semejante, la posibilidad de que las organizaciones fuertes emergerán en una región particular y serán influenciadas por el grado en el que las organizaciones sólidas y las redes a escalas más amplias han surgido, han creado condiciones que habilitan la emergencia de organizaciones locales que refuerzen su impacto potencial en vidas locales y recursos.

Resumen

La discusión de capital social sugiere líneas útiles para elaborar marcos teóricos en ecología política que nos ayudan a pensar en las relaciones entre la sociedad civil, las vidas rurales y el uso de los recursos naturales. Una línea se extendería a la llamada de Bryant y Bailey (1997) para enfocar a actores en un “ambiente politizado”. Además de enfocar a los actores, los análisis considerarían a los procesos por los cuales se puede construir y destruir organizaciones cívicas fuertes y redes en áreas rurales, y los tipos de actores y estrategias que influenciarían en este proceso. Tal análisis debe evitar la tendencia a referirse a actores estatales y a ciertas agencias del desarrollo, casi por definición en términos negativos, porque la evidencia sugiere que ba-

jo ciertas circunstancias, ellos han jugado papeles importantes en el fortalecimiento de las organizaciones populares, aun en los contextos políticos adversos de México rural y Brasil del noreste, mostrado por Tendler (1997) y Fox (1996).

Al haber remontado esta formación de capital social, las investigaciones considerarían entonces, los factores que determinan los impactos de estos procesos en la formación y distribución social de otras formas de capital humano, natural y hecho por humanos.

En tercer lugar, los análisis tratarían preguntas de escala no solo en el sentido de la clásica cadena de explicación de Blaikie (1985; 1996), sino también considerarían las interrelaciones entre procesos de formación del capital social a escalas geográficas distintas y en regiones diferentes, y las implicaciones de estas por los impactos finales en vidas y recursos naturales del capital social en cualquier lugar.

Finalmente, y en respuesta al trabajo reciente sobre historia medio ambiental (Fairhead y Leach 1996; Leach y Mearns 1996; Preston et al. 1997), este análisis de las relaciones entre capital social, medio ambiente y vida rural, considerarían ciclos temporales más largos de cambio medio ambiental y social.

Con estas observaciones en mente, la sección siguiente discute la construcción del capital social y sus impactos en las vidas rurales y los recursos naturales en la Sierra Ecuatoriana.

Actores externos, escala geográfica y formación del capital social en la Sierra Ecuatoriana

El contexto: Guamate

Guamote es uno de los cantones más pobres de la Sierra ecuatoriana; con una población de 28.000 habitantes, de donde el 90% es pueblo indígena y rural. Está ubicado en la provincia de Chimborazo; su altitud varía de 3.000 a más de 4.000 metros sobre nivel del mar. La precipitación es baja (200 a 1000 mm/año), con muchas de sus áreas efectivamente semiáridas, así la agricultura está restringida por el agua, entre otros riesgos climáticos típicos de los Andes (Knapp 1991).

El cantón fue uno de los últimos lugares de la hacienda tradicional en Ecuador (Korovkin 1997). En 1954 nueve haciendas poseyeron más del 61% de la tierra en Guamote, y aún en 1974, las propiedades bajo veinte hectáreas poseyeron solo el 13% de la tierra. En términos organizativos y políticos, Guamote era dominado por la hacienda, el control de labor y el Estado local (Casagrande y Piper 1969; Sylva 1986). De hecho, habían pocas comunidades indígenas independientes hasta los sesentas y setentas y la relación más importante para las estrategias de la supervivencia de la casa, era la unión “vertical” de la hacienda, en lugar del “horizontal” entre familias. La capacidad organizativa de base era muy baja.

Por consiguiente, el primer propietario de la tierra y el que tomaba las decisiones sobre el uso del suelo (Blaikie y Brookfield 1987), era el hacendado. Esto condujo a un uso extensivo de la tierra, con las haciendas especializadas principalmente en la producción de ganado y las ganancias invertidas en el consumo, en lugar de intensificación de uso de la tierra. La distribución de los derechos de acceso tanto a capital natural como a los ingresos que haya podido fluir de su uso, era muy sesgada contra la población indígena.

En un período de tres décadas, esta situación ha cambiado notablemente. Hoy no queda ninguna hacienda grande, el

gobierno local está en manos indígenas, el uso de la tierra se ha intensificado significativamente, y mucha de la tierra en la que antes había pasto, es ahora utilizada para uso agrícola. Una población mucho más grande ahora, tiene derechos de acceso al capital natural y educación (formación de capital humano).

Mientras que el acrecentamiento demográfico y los cambios de la política nacional son factores en este proceso de cambio (Sylva 1986), otro factor crítico también ha sido la formación continua del capital social en la forma de nuevas organizaciones de la sociedad civil. Al realizar investigaciones en Guamate durante los últimos diez años, hemos tenido la oportunidad de reconstruir, y en parte atestiguar, los procesos por los cuales se ha estado construyendo y transformando este capital social en la forma de organizaciones de pueblos rurales. También se ha observado la magnitud en la que este proceso ha tenido impactos directos e indirectos en las vidas, el uso de recursos y en el paisaje político.

Los últimos treinta años en esta región han dado testimonio, en cierto sentido, de un proceso de formación del capital social en tres niveles. El nivel más temprano y más bajo de este proceso ha sido la creación y consolidación de las organizaciones comunitarias ('organizaciones de base'). El nivel subsecuente y medio, ha envuelto la emergencia y consolidación relativa de federaciones de estas organizaciones de base, así llamado 'organizaciones de segundo grado'. Estos dos procesos han contribuido y han sido reforzados por la emergencia y consolidación del movimiento indígena a nivel nacional. Estos procesos han iniciado la formación y consolidación de redes entre familias, comunidades y localidades entre ellos, y a otros actores en el Estado, mercado y sociedad civil.

El proceso de las relaciones ‘verticales’ dominantes del gamonalismo de la hacienda y el sistema de uso de tierra asociado con ellos, han sido reemplazados por relaciones más ‘horizontales’ y sistemas nuevos de uso de la tierra. Como resultado, los indígenas de Guamote han podido renegociar las relaciones de control sobre recursos, participación en el mercado y poder político de manera diferente, y principalmente complementaria, reformando las maneras en las que ellos manejan recursos y ganan ingresos, y cambiando la naturaleza de relaciones sociopolíticas en la región.

De la hacienda a la comunidad: espesar la sociedad civil a nivel micro

Durante los sesentas, la dominación de la hacienda como la institución principal de la Sierra rural del Ecuador fue desafiada fuertemente, tanto a nivel nacional como a nivel local. Localmente, ésta tomó la forma de una presión por la tierra cada vez más acertada por parte de los indígenas. Desde formas cotidianas de resistencia en las haciendas individuales, esta lucha fue creciendo coordinadamente, mientras que los indígenas enlazados a haciendas distintas se unieron en movilizaciones específicas, aumentando su visibilidad política (Sylva 1986).

Inspirada por la teología de la liberación y con membresía en un movimiento latinoamericano más amplio dentro de la Iglesia en ese tiempo (Lehmann 1990), la Iglesia local católica jugó un papel importante al asistir y promover estas movilizaciones. Al mismo tiempo, los líderes de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) ayudaron a facilitar vinculaciones y a coordinar acciones en localidades diferentes (Korovkin 1997).

Como resultado de estas presiones, algunas haciendas en Guamote empezaron a vender sus tierras a los indígenas. Al mis-

mo tiempo, a nivel nacional estas movilizaciones, junto con otras presiones nacionales e internacionales, produjeron la legislación de la reforma agraria en 1964 y 1973 que habilitó a los campesinos indígenas a demandar que se les venda esa tierra. La última legislación identificó a Guamote como un área de prioridad por la aplicación de reforma agraria debido a los niveles de movilización indígena ahí coordinada.

No obstante, en muchos casos para aprovechar la legislación, tuvieron que constituir comunidades formales, como entidades legalmente reconocidas, de las cuales muy pocas existían en Guamote en la década de los 70s. Esta organización formal y estado legal también eran necesarios para que las comunidades negocien con el Estado para proyectos subsecuentes como sistemas de agua, caminos, apoyo de crédito, servicios sociales, etc. Además, para usar este estatus organizacional, se requirió que las comunidades tengan dirigentes que puedan hablar castellano, con conocimiento de cómo trabajar con las instituciones externas. En otras palabras, en los indígenas todavía faltaban los tipos de capital social y humano que eran necesarios para usar eficazmente el capital natural que hizo accesible la reforma agraria.

Varias intervenciones relacionadas ayudaron a construir estas formas de capital social y humano. La formación de la comunidad y legalización fueron facilitadas por la Iglesia. Más significativamente, ciertos programas del Estado que entraron en Guamote en los 70s también dotaron consejo y apoyo con los trámites para que las comunidades obtengan la personería jurídica. Al mismo tiempo, tanto la Iglesia como un equipo de reformistas en el gobierno provincial lanzaban propuestas, que dieron como resultado programas muy exitosos de educación bilingüe para la población indígena en la provincia. De hecho, un estudio condujo en 1991, a la conclusión de que muchos de los jefes contemporáneos de organizaciones indígenas en la pro-

vincia, se entrenaron en estos programas (Bebbington, Ramón et al. 1992).

Juntos, estos procesos ayudaron a construir la capacidad organizacional y humana para la unión de comunidades al Estado, por lo que se extendió el acceso comunitario a recursos naturales (tierra, más que todo) y servicios de desarrollo socioeconómicos. Entonces, a mediados de los 70s, los procesos organizativos tomaron un nuevo giro, mientras que la formación de la comunidad fue complementada con la agrupación de comunidades en federaciones a nivel cantonal.

Desde la comunidad al cantón: federaciones como capital social

El final de los 70s marcó el principio de un proceso nuevo de formación de capital social que aumentó los procesos a nivel de las comunidades: la agrupación de organizaciones y redes que empezaron a unir comunidades entre ellos, así como con otros actores. Estas federaciones han asumido varios papeles: negociar por recursos e inversiones del desarrollo en la región; manejar la aplicación de programas de desarrollo; movilizar protestas tanto en asuntos políticos como en asuntos administrativos; y en general, aunque no perfectamente, aumentar la capacidad de comunidades indígenas que actúan a escalas geográficas y políticas más amplias (Bebbington, Ramón et al. 1992). Cabe notar que estas federaciones deben su emergencia y consolidación en gran parte a un proceso de coproducción, en el que intervenciones externas y procesos comunitarios jugaron papeles. Aquí discutimos la emergencia e importancia de las dos federaciones principales en el cantón, Jatun Ayllu y el Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Guamate (UOCIG).

Jatun Ayllu

Los orígenes del Jatun Ayllu se remontan directamente del trabajo de la Iglesia Católica en Guamote, inspirada por la teología de liberación. De hecho, fue creado por la Iglesia, aunque dos décadas después se ha vuelto gradualmente independiente de esos orígenes.

La organización creció en los programas de justicia social, acceso a la tierra, y entrenamiento de liderazgo de la Iglesia. Pronto asumió actividades relacionadas. La primera estaba al manejo de un programa de desarrollo rural financiado por el Estado y negociado por la Iglesia. Consecuentemente, se empezó a manejar un programa de crédito financiado por una ONG, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), y se desarrollaron vinculaciones con organizaciones indígenas a nivel provincial. En cada caso la Iglesia jugó un papel importante al habilitar estas relaciones. De hecho, FEPP tiene un eslabón íntimo con la Iglesia Católica, coordinando con ella en asuntos de desarrollo social y económico, y en campañas de los derechos a la tierra. No obstante, con esta dependencia de la Iglesia, Jatun Ayllu empezaba a vincular a las comunidades con actores intermedios que tenían relaciones con recursos externos.

Hasta principios de los 90s, el impacto principal de la federación en la vida rural había sido consecuencia de su unión al programa de la Iglesia para extender el acceso de las comunidades indígenas a la tierra. Recíprocamente, el impacto en la vida rural de los recursos financieros y de los proyectos que Jatun Ayllu podía obtener por sus otras relaciones, se limitaron a la provisión de infraestructura básica a las comunidades, aunque estos recursos habilitaron a la organización para ampliar el número de sus miembros (porque su disponibilidad potencial era un incentivo para la afiliación de las comunidades). Sin embargo, estas relaciones facilitaron una acción consecuente, reconocida lo-

calmente como una significativa influencia del Jatun Ayllu en la vida local.

Fue el levantamiento nacional indígena en 1990, que aunque convocado por las organizaciones indígenas nacionales (ver al final), fue coordinado localmente por federaciones tales como el Jatun Ayllu y la UOCIG. El levantamiento paralizó partes de la Sierra ecuatoriana, y como en el período de movilizaciones anterior a la reforma agraria, el levantamiento en Guamote fue especialmente fuerte. Luego del levantamiento, la Iglesia nacional respondió con un programa que consolidó una línea de crédito para que las comunidades indígenas puedan comprar tierras de fincas grandes y de haciendas. A nivel nacional, este programa fue manejado por FEPP.

En Guamote, como el FEPP ya tenía eslabones con Jatun Ayllu, las dos organizaciones trabajaron juntos en el manejo del programa. Jatun Ayllu identificó comunidades, con necesidades y posibilidades para comprar tierra, y FEPP trató los aspectos técnicos y financieros de las compras. Éste aumentó más el número de miembros de la federación y sin duda su importancia política dentro del cantón (ver abajo). También amplió el acceso a tierra de las comunidades, y terminó finalmente el sistema de la hacienda en el cantón. Así, Jatun Ayllu, por sus vinculaciones con la Iglesia y con FEPP, ha jugado un rol importante en cambiar relaciones de acceso a recursos mediante muchas comunidades y familias en Guamote.

UOCIG

La Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Guamote, o UOCIG, se creó en 1989 bajo la influencia de otro agente externo, en este caso, un programa gubernamental de desarrollo rural (el Programa de Desarrollo Integrado Rural, o DRI). El DRI había estado activo en Guamote desde 1980, y aunque

hasta 1986 su personal local era reformista, no había podido establecer vínculos con Jatun Ayllu debido a diferencias de opinión con el sacerdote que trabajó estrechamente con la federación. En 1989, una vez más bajo la influencia reformista, el DRI propuso la creación de UOCIG, para servir como un intermediario entre el proyecto y los sectores de Guamate en el que concentró su trabajo. Dados estos orígenes, los objetivos declarados de UOCIG, y de hecho, su práctica también, han estado más orientados al desarrollo y al manejo de recursos naturales que Jatun Ayllu, cuyas actividades han sido más políticas y orientadas a aumentar el *acceso* a recursos naturales.

A pesar de sus vínculos iniciales al DRI, UOCIG casi inmediatamente supuso una autonomía del proyecto, en parte reflejando el tono cada vez más radical de la política nacional indígena en 1989, y en parte porque los recursos del DRI declinaban y se volvieron claros a los jefes de UOCIG, por lo que sería más beneficioso establecer relaciones con otras agencias. Su perspectiva más desarrollista facilitó el acceso a recursos dedicados por las dimensiones técnicas de desarrollo, y así en 1990, a UOCIG había vuelto el gerente de un programa de desarrollo agrícola consolidado por la ONG Fundagro, cuyo acceso a UOCIG fue facilitado por el DRI. Los eslabones de Fundagro con el programa de la investigación nacional agrícola consecuentemente facilitaron el acceso de UOCIG a recursos financieros de un rango de organizaciones de las Naciones Unidas y de ayuda bilateral.

Así, como Jatun Ayllu, UOCIG desarrolló una red de relaciones fuertemente influenciada por esos actores externos que estaban presentes en los orígenes de la federación. En este caso, los vínculos eran con organizaciones más orientadas al desarrollo, en el caso de Jatun Ayllu estaban relacionadas a organizaciones más interesadas con derechos indígenas y campesinos.

Mientras que UOCIG no ha tenido ningún impacto directo al ayudar a las comunidades para obtener acceso a tierra ni capital natural, ha jugado un papel más significativo que Jatun Ayllu en ensanchar el acceso de las comunidades a recursos técnicos y financieros necesarios para aumentar el ingreso derivado del uso de estos recursos naturales. En comunidades con suelos de mejor calidad e ingresos un poco más altos, los recursos canalizados por UOCIG han contribuido a la intensificación de uso de recursos naturales.

Desde las federaciones al Estado local

La emergencia de estas redes más “horizontales” formalizadas en las federaciones, ha cambiado la manera en que los actores externos ven a Guamote, obligándolos a coordinar sus actividades de desarrollo con una u otra de las federaciones, si bien no siempre *entre* ellas. Entre tanto, la movilización política que implicó la existencia de las federaciones, junto con las más puntuales pero visibles movilizaciones que ayudaron a inspirar y a coordinar los programas de compra de tierras que llevaron a cabo, redujeron el poder relativo y la presencia física de la población no indígena y urbana en Guamote.

Con esta experiencia de movilización política, y de poder relativo (en comparación con sus experiencias del pasado), la población indígena del cantón de Guamote eligió un alcalde y un concejo cantonal indígena en 1992 y luego en 1996. De haber sido un concejo dominado por mestizos, hoy seis de sus siete concejales son indígenas. Las federaciones han jugado un papel importante en estos cambios. Cada uno, Jatun Ayllu y UOCIG, tienen miembros de sus directivas como concejales elegidos en la municipalidad, y un funcionario de UOCIG y Jatun Ayllu se ha vuelto también el primer consejero indígena electo al gobierno provincial de Chimborazo. Más significativamente, UOCIG

lanzó la candidatura de uno de su oficiales para la alcaldía en 1992. Fue exitosa, y el Alcalde continuó sirviendo en la secretaría de UOCIG, y entonces en 1996, su reelección fue apoyada por Jatun Ayllu. Semejantemente, el actual Vicealcalde (en marzo de 1997, cuando conducimos las investigaciones de campo) era anteriormente un oficial de Jatun Ayllu.

Éste ha alterado radicalmente el paisaje político y la práctica política de desarrollo en el cantón. En alguna medida se ha obscurecido la distinción entre el Estado local y sociedad civil organizada, pues los líderes de las federaciones entran y salen de las oficinas municipales tan fácilmente como si fueran las oficinas de las federaciones. Ha significado también, que el gobierno municipal ha asumido un papel más activo en proyectos de desarrollo en el cantón, cambiando su sesgo tradicional urbano a un enfoque en comunidades rurales. De igual forma, actores externos de desarrollo cada vez más se comprometen con la municipalidad, la misma que simultáneamente coordina con las dos federaciones. De hecho las federaciones necesitan crear lazos con la municipalidad para asegurar su solvencia financiera.

Mientras el gobierno municipal retiene un enfoque en las comunidades rurales y su base política, las opciones de las federaciones estarían declinando su importancia, por lo que deben trabajar con el gobierno municipal para llevar a cabo sus programas. De hecho, la municipalidad está promoviendo corrientemente un comité de coordinación formal entre las federaciones, y ellas llevarán a cabo programas de reforestación e inversión comunitaria que el gobierno municipal está negociando actualmente.

Redes, dependencia y desarrollo local

Jatun Ayllu y UOCIG para crear vínculos entre las comunidades y los actores externos, han reforzado la capacidad de los indígenas de Guamote trabajando con el Estado, mercado y otros actores en la sociedad civil, como un medio para obtener recursos y poder local político. Este proceso de formar organizaciones y redes ha cambiado profundamente las relaciones sociales y procesos de desarrollo, y ha influenciado en la forma mediante la cual se usan los recursos naturales.

Administrativamente, las federaciones se han vuelto cada vez más independientes de los actores que las crearon inicialmente (la Iglesia y el Estado), mientras líderes indígenas han asumido o reclamado más funciones del manejo. Este proceso es el testamento de los impactos de la formación de ciertos tipos de capital humano. Hay una generación distinta de adultos más jóvenes (principalmente varones) que han aprendido nuevas habilidades por su involucramiento a los proyectos de desarrollo y entrenamiento en la alfabetización bilingüe, obteniendo de forma consecuente, las posiciones de liderazgo de federaciones y últimamente, del Estado local.

Sin embargo, la sostenibilidad institucional de estos procesos está en cuestión. Significativamente, varía mucho la capacidad y fuerza de las organizaciones con respecto a los recursos que manejan. Así, cuando crece la posibilidad de que las federaciones obtengan recursos, entonces las redes de las organizaciones y sus fuerzas, también crecen. En cambio, mientras estos recursos vienen como concesiones en lugar de crédito o actividad financiera de dotación, las organizaciones no escapan del problema de que su apoyo comunitario crece y cae paralelamente con los recursos externos disponibles en la federación.

Se reproduce este problema entre esas ONGs que apoyan a las federaciones, pues son demasiado dependientes de fondos de donación, en lugar de tener formas más sostenibles de finan-

ciamiento (Bebbington 1997b). Los cambios recientes en el gobierno municipal, cuestionan más profundamente la necesidad de las federaciones de llevar a cabo programas, poniendo en duda sus posibilidades futuras para obtener recursos. La justificación de programas controlados por las federaciones se debilita si el Estado local es ahora mucho más sensible y controlado por la población local indígena.

En fin, la sostenibilidad de las organizaciones es igualmente importante como los impactos que ha tenido la creación de redes entre individuos y comunidades que sobrevivirán a las organizaciones formales y al capital humano creado en el proceso. De hecho, Hirschmann (1984) encontró que muchos 'éxitos' en el desarrollo de base en Latinoamérica, involucraron actores movilizandando redes que se habían creado durante actividades organizadas tempranamente, aunque esas anteriores organizaciones habían desaparecido subsecuentemente. A menudo se formaron estas redes años antes, pero habían quedado inactivas hasta que por necesidad se movilizaron de nuevo.

Hornsby (1988) ha mostrado procesos similares en movilización urbana social en Bogotá. Hirschmann (1984) llamó a este proceso la 'conservación e interrelación de energía social', entonces, hablemos de capital social en estos términos. Organizaciones así, se vuelven en una manifestación particular superficial de capital social que es inherente a las relaciones y redes más profundas. Se vuelven un medio formal para eslabonar una red a nivel de base con otras redes y actores 'más lejanos', cuando sea necesario. Si esto es así, lo que resultará más permanente es el capital humano y social dejado atrás por intervenciones de desarrollo: las habilidades, conocimiento y vínculos entre personas y comunidades que se han formado durante las últimas cuatro décadas en Guamote. Su existencia y la amenaza de su movilización en el futuro si son necesarias, continuarán siendo una fuer-

za para asegurar un grado de responsabilidad política del Estado local e instituciones del desarrollo. Además, continuarán siendo un recurso usado por familias y comunidades para obtener varios tipos de capital.

Del cantón a la nación: organización nacional y ambientes habilitados

Finalmente, es importante reconocer que lo que ha ocurrido en Guamote ha sido influenciado y fue posible gracias a los procesos más amplios de construcción de capital social. La formación de capital social en Guamote, y sus impactos en vidas, recursos naturales y las políticas de desarrollo, probablemente no se los habría tomado de la misma manera o hubieran adelantado tanto, si no habría sido un proceso relacionado con organización indígena y con movilización a nivel nacional en Ecuador.

La CONAIE, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, se creó en 1986 para representar la población indígena y para facilitar más acciones coordinadas entre diferentes pueblos y organizaciones indígenas. Su creación fue una culminación de tres décadas de trabajo similar a lo que tomó lugar en Guamote, que también se había desplegado en muchas de las otras provincias del Ecuador, y como en Guamote, muchos de sus líderes se habían capacitado por el trabajo de ONGs, la Iglesia, programas de alfabetización y otros actores externos. La CONAIE ha recibido ayuda financiera, técnica y consejos de ONGs y de la Iglesia Católica, aún cuando estas relaciones a menudo han tenido dificultades debido a preocupaciones sobre la autonomía institucional y étnica.

La CONAIE jugó un papel central al inspirar y dirigir el levantamiento indígena de 1990 y otras movilizaciones nacionales más pequeñas. Así, ha cambiado la cara política, étnica y na-

cional en Ecuador. De hecho, las agencias externas empezaron a trabajar seriamente con las federaciones en Guamote tanto en respuesta a estos procesos políticos nacionales, como en la emergencia de las organizaciones locales. Igualmente, se hicieron disponibles los fondos para compras de la tierra en Guamote en los 90s, solo como una respuesta explícita al hecho de que el levantamiento en 1990 fue de escala nacional. Estos recursos entonces se volvieron (en Guamote y en otras partes) un instrumento para fortalecer el papel y alcance de las federaciones locales, al mismo tiempo que las federaciones a menudo jugaron un papel esencial al ampliar el impacto de los recursos por sus eslabones a comunidades.

A propósito de que estos cambios locales facilitaron la emergencia de un alcalde indígena de las federaciones, entonces se debe ver este cambio político local en parte como un resultado de los procesos nacionales. Este vínculo a procesos nacionales políticos era evidente en 1996, cuando el alcalde era candidato del partido Pachacutik, el mismo que fue creado por la CONAIE. Pachacutik se ha convertido rápidamente en una fuerza potente de la política nacional. De hecho, en los años que vienen, será importante observar si la creación de Pachacutik ayudará al fortalecimiento de las distintas organizaciones y movimientos indígenas, o si creará nuevas divisiones según líneas políticas (como son los partidos tradicionales).

Conclusiones

Acceso a recursos, estrategias de vidas rurales, calidad medioambiental y relaciones políticas locales han cambiado significativamente en Guamote durante las últimas cuatro décadas, de igual forma, dentro del tiempo durante el cual los autores han trabajado en la región. De hecho, aunque esta investigación es apenas la primera que ha mantenido contacto con un sitio del

campo por visitas múltiples durante un período extendido, repite una lección con respecto al valor del contacto sostenido con un sitio de investigación de campo: quedan identificados los procesos de cambio que son difíciles de ver al no estar presentes.

Sin duda alguna, estos cambios han sido consecuencia del impacto acumulativo en la sociedad civil de intervenciones externas de ONGs, la Iglesia y el Estado. Sin embargo, el aspecto más significativo de estas intervenciones, no ha sido la inyección de tecnología y dinero, más bien ha sido el paisaje de redes, relaciones y organizaciones que se han estado construyendo en el proceso, en tiempos deliberados e inadvertidos.

De importancia crítica ha sido el tipo específico de formación de capital humano que se ha dado como resultado tanto de programas populares de educación bilingüe, como de intervención directa de líderes jóvenes en organizaciones emergentes indígenas y proyectos del desarrollo. Así, el fortalecimiento paralelo de organizaciones y redes ha significado la sostenibilidad socialmente responsable de capital humano, asegurando que ha sido usado, por lo menos en la mayor parte, para ganancia colectiva en vez de ganancia privada. Esta expansión de capital humano y social ha ampliado el acceso familiar y comunitario a capital natural y también a recursos financieros. Los mecanismos han sido las federaciones, sus redes y más recientemente, el Estado local.

Los impactos de estas actividades en Guamate han sido reforzados, y en unos casos hechos posibles, mediante procesos paralelos de formación de capital social que ocurrieron en otras partes y a escalas geográficas mayores en Ecuador. Éstos se unieron en la creación de organizaciones y redes con alcance nacional, cambiando el paisaje político nacional de manera miriada, por lo que reforzaron las oportunidades para las organizaciones

y familias indígenas en Guamote. Así, para entender el proceso de la espesa sociedad civil (Fox 1996) en Guamote, necesitamos entender los procesos sociopolíticos y de desarrollo interrelacionando entre regiones y por escalas geográficas.

Categorizar estos procesos locales y regionales en cuanto al acceso de casas y comunidades a cuatro tipos de capital, nos ayuda a pensar más sistemáticamente sobre las relaciones entre cambios en la sociedad civil, el paisaje y medio ambiente, la formación de capital humano y el realce de vidas rurales. Importante en estas relaciones es el asunto del acceso, y aquí la formación del capital social es crítico, en un sentido es *“primus inter pares”*.

Las organizaciones y redes formadas en Guamote en el transcurso del tiempo, han jugado un papel vital al ampliar la habilidad de familias y comunidades para obtener distintos tipos de capital. Por la misma razón, los tipos particulares de formación de capital humano y capital financiero, han fortalecido la capacidad de la organización al jugar este papel. Está en la identificación y provisión de estos tipos de necesidades de capitales, la intervención externa que pueda jugar un papel importante para fortalecer el capital social, y así, agrandar el horizonte de acceso familiar a recursos.

Esta visión nos lleva a extender el trabajo reciente a la ecología política, porque nos enseña a vincular el análisis de actores distintos con un análisis de la manera en la que las relaciones entre esos actores influyen el acceso a los recursos, y de la forma en la que estas relaciones puedan ser cambiadas por ciertos tipos de “intervención.” Éste ayuda a poner en contexto, discusiones de ecología política sobre estrategias alternativas del desarrollo, apoyando así el ablandamiento de algunas de las explicaciones más determinísticas que dan poco espacio por agen-

cia a actores locales, o que dan calidades estereotipadas a estos actores.

Este tipo de análisis también ayuda a ensanchar nuestra noción de acceso a recursos y las relaciones entre acceso y vidas rurales. Las discusiones de acceso a recursos en ecología política y trabajo en derechos medioambientales (Leach et al. 1997), han dado énfasis al acceso a capital natural. El caso de Guamote sugiere igual importancia para el acceso a otro tipo de capital, tanto al influenciar cómo se usa el ambiente y cómo construir los recursos organizacionales para continuar aumentando la frontera de acceso. Mientras muchas familias dependen cada vez menos del capital natural para sus vidas, y cada vez más del acceso a otros tipos de mercados laborales y productivos, esta noción extendida de acceso parece importante si nuestros marcos teóricos avanzan al mismo paso que las transformaciones rápidas de la vida de los pueblos pobres, que se están creando en los ambientes rurales y urbanos contemporáneos.

Reconocimientos

Muchas personas han asistido en varios aspectos del trabajo de este informe. El informe fue apoyado por la Fundación Inter-Americana (1988-89), Pacific Rim Studies Center de la Universidad de Harvard (1997), Fundagro-Ecuador (1993), la FAO (1997) y la Administración del Desarrollo Británico Extranjero (ahora la Sección por Desarrollo Internacional; 1991). Nuestro sincero agradecimiento por la ayuda de muchos años a Carlos Moreno, Byron Jaramillo, Chuck Kley Meyer, Alonso Vallejo, Tom Carroll, Simon Batterbury y líderes y miembros de las comunidades y organizaciones en Guamote. Quisiéramos también reconocer las contribuciones de dos grupos de estudiantes graduados que han debatido con gran vigor y discernimiento la utilidad de los conceptos discutidos aquí.

BIBLIOGRAFIA

- Anderson, J., Clement, J. and Crowder, V.
 “Pluralism in Sustainable Forestry and Rural Development: An Overview of Concepts, Approaches and Future Steps”. Unasylva (próxima aparición).
- Banco Mundial,
 1996 *Social Capital*. Informe no publicado del Grupo Satélite de capital social.
- Banco Mundial,
 1997 “World Development Report 1997. The state in a changing world”. Oxford. Oxford University Press.
- Bebbington, A.
 1997a “Social capital and rural intensification: local organizations and islands of sustainability in the rural Andes” *Geographical Journal* vol. 163 (2): 189-197.
- Bebbington, A.
 1997b “Reinventing NGOs and rethinking alternatives in the Andes”. *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* vol. 554: 117-135.
- Bebbington, A. and Thiele, G.
 1993 *NGOs and the State in Latin America: rethinking roles in sustainable agricultural development*. London. Routledge.
- Bebbington, A. Ramón, G. et al.
 1992 *Los Actores de una Decada Ganada: tribus, comunidades y campesinos en la modernidad*. Quito. Abya Yala.
- Blaikie, P.
 1996 “Understanding Environmental Issues”. pp. 1-30 En Stocking M. & S. Morse (eds.): *People and Environment*. London: UCL Press.
- Blaikie, P.
 1985 *The Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries*. Harlow, Longmans.
- Blaikie, P. and Brookfield, H. (eds.)
 1987 *Land Degradation and Society*. Oxford. MacMillan.
- Booth, D. (ed.)
 1994 *Rethinking social development. Theory, Research and Practice*. Harlow. Longmans Scientific and Technical.
- Bryant, R.L.

- 1997 "Beyond the Impasse: the power of political ecology in third world environmental research." *Area* 29:1-15
- Bryant, R. and Bailey S.,
1997 *Third World Political Ecology*. London. Routledge.
- Cancian, F.
1992 *The Decline of Community in Zinacantan: economy, public life, and social stratification, 1960-1987*. Stanford. University of Stanford Press.
- Casagrande, J.B. and Piper, A.R.
1969 "La transformación estructural de una parroquia rural en las Tierras Altas del Ecuador." *América Indígena* XXIX(4).
- Coleman, J.
1990 *The Foundations of Social Theory*. Cambridge. University of Harvard Press.
- Coleman, J.
1988 "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology*, Volume 94 Supplement S95-120
- Drabek, A. (ed.)
1987 *Development Alternatives: the challenge for NGOs*. World Development. Suplemento a Volumen 15.
- Esman, M. and Uphoff, N.
1984 *Local Organizations: intermediaries in rural development*, Ithaca, Cornell University Press.
- Evans, P.(ed.)
1996 *State-Society Synergy: government and social capital in development*, Berkeley. Institute for International Studies.
- Evans, P.
1995 *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton. University of Princeton Press.
- Fairhead, J. & Leach, M.
1996 *Misreading the African Landscape*. Cambridge University Press.
- Fox, J.
1996 "How does civil society thicken? the political construction of social capital in Mexico." *World Development* 24 (6): 1089-1103
- Harriss, J. and De Renzio, P.
1997 "Missing link' or analytically missing?: The concept of social capital: An Introductory Bibliographic Essay" Manuscript. Forthcoming in *Journal of International Development*

- Harriss, J. Hunter, J. and Lewis, C. (eds.)
 1995 *The new institutional economics and third world development*. London. Routledge.
- Hirschmann, A.
 1984 "Getting ahead Collectively: grassroots development in Latin America", Oxford. Pergamon Press.
- Hornsby, A.
 1988 "Building 'healthy' organizations: some thoughts on organizational consulting for economic development." Informe preparado para Conferencia de la Fundación Inter-Americana, Quito, Ecuador.
- Hyden, G.
 1997 "Civil society, social capital and development: dissection of a complex discourse," *Studies in Comparative International Development*. Vol. 32(1): 3-30.
- IAF (various years) *Grassroots Development*. Arlington. Fundación Inter-Americana.
- Knack, S. and Keefer, P.
 1997 "Does Social Capital have an Economic Payoff? A country investigation." *IRIS Working Paper* 197. College Park. University of Maryland at College Park,
- Knapp, G.
 1991 *Andean Ecology: Adaptive Dynamics in Ecuador*. Boulder: West-view.
- Korovkin, T.
 1997 "Indigenous peasant struggles and the capitalist modernization of agriculture: Chimborazo, 1964-1991." *Latin American Perspectives Issue* 94, Vol. 24, No.3: 25-49
- Leach, M., Mearns, R. and Scoones, I.
 1997 "Environmental entitlements: a conceptual framework for understanding the institutional dynamics of environmental change". IDS Discussion Paper, 359. Brighton: *Institute of Development Studies*, University of Sussex.
- Leach, M. and Mearns, R. (eds.)
 1996 *The Lie of the Land: challenging environmental orthodoxies in Africa*. London. James Currey.
- Lehmann, D.
 1990 *Democracy and Development in Latin America: Economics, Politics and Religion in the Post-War Period*. Cambridge. Polity Press.

- Meehan, E.
1979 *In Partnership with People: an alternative development strategy.* Arlington, Va. Inter-American Foundation.
- Nash, J.
1995 "Non-governmental Organizations in the Global System", informe presentado a la Conferencia Anual de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington DC, Septiembre 1995.
- North, D.
1995 "The new institutional economics and third world development" pp. 17-26 in J. Harriss, Hunter, J. and Lewis, C. (eds.): *The new institutional economics and third world development.* London. Routledge.
- North, D.
1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge. Cambridge University Press.
- Ostrom, E.
1996 "Crossing the Great Divide: co-production, synergy and development." *World Development* 24 (6): 1073-1088
- Ostrom, E.
1990 *Governing the Commons.* Cambridge. Cambridge University Press.
- Peet, R. and Watts, M. (eds.)
1996a *Liberation Ecologies: environment, development, social movements.* London. Routledge.
- Peet, R. and Watts, M.
1996b "Liberation Ecology. Development, sustainability and environment in an age of market triumphalism". pp. 1-45 in R. Peet and M. Watts (eds.) 1996a.
- Platteau, J-P.
1994a "Behind the market stage where real societies exist - Part I: The role of public and private order institutions". *Journal of Development Studies* vol. 30(3):533-577.
- Platteau, J-P.
1994b "Behind the market stage where real societies exist - Part II: The role of moral norms". *Journal of Development Studies* vol. 30(3):753-817.
- PNUD,

- 1993 *Human Development Report 1993*. Oxford. Oxford University Press.
- Preston, D, M. Macklin and J. Warburton.
1997 "Fewer people, less erosion: the twentieth century in Southern Bolivia." *Geographical Journal* 163(2): 198-205.
- Putnam, R.
1993 *Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*. Princeton. Princeton University Press.
- Rangan, H.
1996 "From Chipko to Uttaranchal" pp. 205-227 in R. Peet and M. Watts (eds.): *Liberation Ecologies: environment, development, social movements*. London. Routledge
- Serageldin, I. and Steer A. (eds.)
1994 "Making Development Sustainable: from concepts to action". *Desarrollo Medioambientalmente Sostenible*, Serie de Informes Opcionales, No. 2, Washington, DC: Banco Mundial.
- Stavenhagen, R.
1970 (ed.) *Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America*. Garden City, NY. Anchor Books.
- Stewart, F.
1996 "Groups for good or ill". *Oxford Development Studies* vol. 24(1): 9-25.
- Sylva, P.
1986 *Gamonalismo y Lucha Campesina* Quito. Abya Yala.
- Tendler, J.
1997 *Good Government in the Tropics*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- Turner, B.L.
1997 "The sustainability principle in global agendas: implications for understanding land-use/land cover change." *Geographical Journal* vol. 163(2): 133-140.
- Uphoff, N.
1986 *Local Institutional Development: an analytical sourcebook with cases*. West Hartford. Kumarian Press.
- Watts, M.
1994 "Development II: the privatization of everything" *Progress in Human Geography* vol. 18(3):371-384.
- Watts, M.

Organizaciones de Riego y Formación de Capital Social: el Caso de Cayambe

- 1993 "Development I: power, knowledge, discursive practice" *Progress in Human Geography* vol. 17(2): 257-272.
- Woolcock, M.
1996 "Social capital and economic development: a critical review" paper presented at Annual meetings of the American Sociological Association.
- Zimmerer, K.
1996 *Changing Fortunes: biodiversity and peasant livelihood strategies in the Peruvian Andes*. Berkeley. University of California Press.

*Thomas A. Perreault, Anthony J. Bebbington
Thomas F. Carroll*

Desde la publicación, en 1993, de *Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy*, de Robert Putnam, los investigadores y practicantes del desarrollo económico en el Tercer Mundo, están cada vez más preocupados por el concepto de capital social, definido por Putnam como el “inventario de reglas de reciprocidad y redes de comportamiento cívico” y sus implicaciones en la teoría y práctica del desarrollo. Los hallazgos de Putnam sobre las viejas tradiciones cívicas en Italia que influyen significativamente en la ejecución económica y en responsabilidad política, han inspirado tentativas de medir la influencia de capital social sobre desarrollo en otras partes. De hecho, el capital social es ya un concepto teórico muy valioso para el desarrollo del Tercer Mundo, sobre todo porque tiene en cuenta el concepto de relaciones dinámicas entre el Estado y la sociedad civil (Evans 1996; Banco Mundial 1996; Fox 1996; Lam 1996; Ostrom 1996).

Este escrito no dice concretamente cómo el capital social es creado o inducido. De hecho, eso es una dificultad clave para el concepto, pero mientras Putnam (1993) demuestra la importancia del capital social mediante modelos más inclusivos, responsables y vigorosos de desarrollo, también argumenta que el capital social es el resultado de relaciones sociales y culturales construidas durante siglos. Si es así, desearíamos saber qué se puede hacer para promover su formación en otras situaciones dentro de un tiempo más corto, o dentro de un contexto sociopolítico en el que se ha suprimido históricamente la organización cívica (Fox 1996). En ese sentido parece que no sabemos mucho.

La pregunta de cómo construir capital social es crítica, si podemos responder a llamadas recientes para la construcción de geografías (Peet y Watts 1996) y sociologías (Booth 1994) del desarrollo que eslabonan mejor la teoría y la práctica, para llegar a la meta de fortalecer la capacidad de la sociedad civil, y así forjar formas y resultados alternativos de desarrollo. Ésta es la intención del presente texto.

El concepto de capital social no es lo mismo que el de organización social, sin embargo las estructuras cívicas parecerían ser una manifestación importante del capital social (Banco Mundial 1996; Putnam 1993). Ciertamente, en América Latina las organizaciones sociales fuertes han ayudado a mantener una comprensión más sensible del Estado y el mercado (Lehmann 1990; Bebbington 1997).

Para comprender cómo sería posible crear estas formas organizadas de capital social en las estrategias contemporáneas de desarrollo, es necesario considerar el papel histórico de las intervenciones de los agentes externos del desarrollo, y preguntarnos ¿De qué manera las intervenciones dentro de una región o grupo social, han influenciado en formas contemporáneas de organización? ¿Qué mezcla de intervenciones ha sido más exitosa para construir capital social? ¿Hasta qué punto se pueden reproducir estas intervenciones en otros contextos para crear el desarrollo del capital social?

En este trabajo buscamos responder aquellas preguntas mediante un análisis de la historia organizativa de asociaciones indígenas de usuarios de agua en la región Andina septentrional del Ecuador. Varios autores tempranamente examinaron los sistemas de riego en la Sierra ecuatoriana, tanto en el período prehispano (Knapp 1991; 1987) como en contextos contemporáneos (Mothes 1987; Cornick 1983). Sin embargo, mientras estos

estudios presentaban análisis excelentes de las estructuras físicas y sociales en cuanto a riego andino, no trataron acerca de la formación de capital social como tal.

Este estudio examina la magnitud en la que las intervenciones de dos organizaciones no gubernamentales (ONGs), el Centro Andino de Acción Popular (CAAP) y el Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA), ayudaron a formar el capital social en la Junta de Aguas de Porotog, una organización de segundo grado con miembros de once comunidades indígenas involucrados en el manejo de un sistema de riego.

La historia política-económica de la región, así como la intervención del desarrollo, nos proporcionan una oportunidad para evaluar las interacciones de agentes externos, políticas agrarias estatales y procesos organizativos en la formación de capital social. Para proporcionar un *'thick description'* (Geertz 1973) de este contexto histórico, junto con un análisis de la capacidad organizacional y la ejecución de la junta de aguas, este estudio contribuiría a identificar las maneras por las cuales la formación de capital social puede ser promovida por agentes externos. También muestra la vulnerabilidad política y económica de las organizaciones indígenas, ilustrando que esa formación de capital social se debe ver como una estrategia del desarrollo dentro de un contexto más político y económico (Fox 1996).

El texto se abre con una discusión teórica del capital social y sus conexiones con el estudio de las organizaciones indígenas de riego. Luego, introducimos el área de estudio y las organizaciones bajo consideración, y discutimos la historia social de la región de Cayambe. Más tarde, analizamos la formación y funcionamiento de capital social en el caso tratado. Cerramos el estudio ofreciendo conclusiones y sugerencias con respecto al es-

labonamiento entre la formación de capital social y desarrollo local en Cayambe, y sobre las condiciones bajo las cuales, el capital social se crea para impactar positivamente en las vidas rurales y en los recursos naturales de la región.

Capital social y riego

Capital social y relaciones sociales

Las raíces conceptuales del capital social se encuentran en los trabajos clásicos de Durkheim, Marx y Weber, pero renacen en las escrituras de teóricos sociales más recientes como parte de una recuperación más amplia del discurso de sociedad civil (Cohen y Arato, 1992).

James Coleman (1990, 300-321) proveyó la primera elaboración teórica detallada del término. Él define capital social como el valor funcional de las relaciones sociales: la manera en la que los vínculos de confianza y asignaciones de derechos y responsabilidades aceptadas, establecen normas de conducta y valores. Esto es cada vez más evidente dentro de las organizaciones formales (cooperativas de mercado, cofradías, sindicatos de obreros) y redes informales (organizaciones de barrios o de comunidades, redes de amistad) de sociedad civil. La amenaza con sanciones sociales eficaces, si se traicionan la confianza o las obligaciones, es de suma importancia, así como el sentido de reciprocidad y obligación colectivamente entendida.

De pertinencia particular para la teoría del desarrollo, es la comprensión de Coleman del capital social como acciones y recursos públicos: “la organización social constituye el capital social y facilita la realización de metas que no se pueden alcanzar en su ausencia o se pueden alcanzar solo a un costo más alto” (Coleman 1990, 304). Así, con capital físico, financiero o humano, se puede construir y acumular el capital social, y usarlo

para metas productivas (Banco Mundial 1996; Coleman 1988; Seregeldin and Steer 1994). En cambio, con capital físico y financiero, pero semejante al capital humano, el capital social aumenta con uso y disminuye con desuso.

Se fortalecen los lazos sociales con el aumento de la interacción, con tal de que la confianza, reciprocidad y obligación mutua queden constantes. Los beneficios del capital social se difunden extensamente por toda la sociedad, mientras los sólidos vínculos de confianza y reciprocidad logran que las comunidades y los mercados sean más seguros para su mejor funcionamiento. Estos beneficios unen a individuos que no participan en funciones colectivas o que lo hacen solo indirectamente.

Putnam (1993), usó la definición de Coleman de capital social en su estudio detallado que contrasta las tradiciones cívicas en Italia del norte y del sur. A pesar de que la obra de Putnam ha sido criticada por su tratamiento romántico y no diferenciado de las organizaciones cívicas (Goldberg 1996; Myers 1995; Sabetti 1996), es la mejor y más influyente discusión del significado práctico de capital social, cómo se desarrolla, las varias formas que adopta y sus implicaciones en la ejecución económica y política.

Es esencial reconocer que el capital social por sí mismo no es bueno, ni su desarrollo es necesariamente unidireccional. Los lazos clientelísticos que marcan relaciones políticas en Italia del sur, así como la reciprocidad y obligaciones que caracterizan a las redes del crimen organizadas, son formas de capital social, así como lo son las asociaciones cívicas inclusivas. Adicionalmente, Fox (1996, 1092) da énfasis al hecho de que formas diferentes de capital social pueden ser creadas y destruidas simultáneamente:

La acción regional colectiva sería necesaria para compensar el poder de las élites autoritarias, pero estos son precisamente los tipos de movimientos más probables de ser blancos de la represión. Los legados históricos de organización horizontal, son necesarios, pero no suficientes para aumentar el capital social. La escala de organización horizontal importa también y está condicionada por la estructura de oportunidad política que determina la disponibilidad de aliados externos para proporcionar apoyo y compensar la amenaza de represión.

Al parecer, es necesario considerar las variables históricas, sociales, económicas y políticas en cualquier análisis. Desde la perspectiva de la geografía del desarrollo, sin embargo, estos análisis ocasionan muchas preguntas. ¿Cómo se fortalece el capital social de manera positiva dentro de un corto horizonte temporal? ¿Cuál es la relación entre el capital social, las organizaciones a nivel local y los resultados político-económicos? Y de particular pertinencia al desarrollo entre grupos indígenas en América Latina, ¿cuál es la relación entre capital social e identidad cultural?

La última pregunta ha sido tratada por Fernández Kelly (1994), que relaciona al capital social con la creación de significado compartido y con la expresión que contribuye a la construcción de identidad. Argumenta que la producción y uso del capital social y cultural, son contingentes en parámetros de espacio y lugar:

Ya que personas derivan su conocimiento de las situaciones en las que viven, también esperan lo que es probable en su ambiente cercano, y reconocen como realidad lo que es definido como tal por miembros que ocupan esferas de intimidad dentro de su red social. Por esa razón, capital social y cultural son ... dependientes de la situación física y de la localidad social. (Fernández Kelly 1994, 89).

Aunque Fernández Kelly discute la formación del capital social en un barrio urbano de los Estados Unidos, su argumento es prominente en el contexto de organizaciones indígenas agrícolas en América Latina. Dentro de esta visión, no se ven redes sociales a parte de sus situaciones físicas, ni parámetros espaciales que reprimen y dan contexto de ellos.

El capital social, como una función de relaciones sociales, encaja necesariamente dentro de un contexto de espacio y localidad. Por consiguiente, mientras es indispensable buscar ciertas generalizaciones sobre la formación del capital social en contextos espaciales y sociales, la importancia de las situaciones también debe ser reconocida. En ese sentido, el argumento de Fernández Kelly lleva a advertencias elementales para el uso y abuso conceptuales del capital social en la práctica de desarrollo.

Capital social en riego y asociaciones de usuarios del agua

Varios aspectos del riego son apropiados para los estudios de caso sobre la formación del capital social y la capacidad institucional. Primero, los proyectos y organizaciones de riego son social, espacial y funcionalmente definidos, y así es más fácil de evaluarlos (Tang 1992, 28).

Al contrario de muchas otras funciones del desarrollo que son espacialmente difusas, y por consiguiente lógicamente difíciles de analizar, los proyectos de riego ocurren en un área finita y claramente definida. Aunque ciertos sistemas de riego son bastante expansivos, los varios componentes (entradas del canal y cauces, reservorios, campos irrigados) de la red de riego son distintos y su análisis relativamente fácil.

Los proyectos de riego se delimitan socialmente, en el sentido de que encierran un número finito de destinatarios, y se restringen generalmente, al número de miembros según su situa-

ción, capacidad de pago u otros criterios claros. Adicionalmente, el rol de las asociaciones de usuarios del agua (en el presente estudio de caso, la junta de aguas) se definen claramente. Los proyectos y organizaciones de riego se delimitan de manera funcional, ya que por lo general enfocan sus esfuerzos exclusivamente en la dotación y manejo de riego, y en asuntos directamente relacionados. Otras funciones como la provisión de semillas y fertilizantes, o el mercadeo de cosechas, quedan generalmente para otras organizaciones.

El segundo aspecto de los proyectos de riego que es apropiado para estudios de caso de esta clase, es el hecho de que traen consigo una mezcla heterogénea de entradas capitales. Los proyectos de riego incluyen una combinación de capital físico, tal como la construcción de canales, reservorios y válvulas; capital humano, en la forma de entrenamiento por manejo del agua, contabilidad financiera y habilidad de liderazgo; capital social, en la manera de organización de la comunidad mediante el mantenimiento de la infraestructura física y la distribución coordinada del agua. La mezcla del capital físico ('la parte dura') con el capital humano y social ('la parte blanda'), inherentes en riego, proporcionan la oportunidad de ver la mezcla de varios tipos de capital bajo diferentes regímenes de manejo (también vea Lam 1996; Subramanian et al. 1995; Tang 1992).

En tercer lugar, mientras el desarrollo y manejo del riego toma una variedad de formas, sería difícil apreciar el éxito o el fracaso de proyectos de riego, que son relativamente fáciles de evaluar. Esto hace posible la elaboración de preguntas sobre el impacto de capital social en vidas rurales. Se puede seguir criterios simples para juzgar la efectividad de un proyecto de riego: ¿Reciben los campesinos agua suficiente? ¿Se asigna el agua con equidad? ¿Se mantiene la infraestructura física adecuadamente? Muchos factores contribuyen al éxito o fracaso de un proyecto

de riego y este aspecto es necesario tenerlo en cuenta. Además, muchas formas de éxito no son cuantificadas fácilmente. Entre estos está el fortalecimiento de las redes sociales o el sentido de habilidad logrado por una organización exitosa. De igual manera, cuando los proyectos ‘fracasan’, hay efectos residuales positivos en la forma de capital humano o social (Hirschman 1988). No obstante, al contrario de muchas otras iniciativas del desarrollo, los resultados de los proyectos de riego, generalmente son tangibles y claros.

La importancia particular de este estudio es el énfasis emergente en aspectos sociales, opuesto a lo técnico, al manejo y servicio de la dotación del agua (Lam 1996; Ostrom 1992; Tang 1992; Uphoff 1986a, b). Este cambio ha venido con los practicantes del desarrollo, investigadores e instituciones internacionales financieras, que han reconocido la ineficacia o el fracaso verdadero de muchos proyectos de riego en los que se pone más atención a la construcción de represas y canales en lugar de en ‘*crafting institutions*’ (“construir instituciones”, vea Ostrom 1992). Además, como han afirmado Meinzen-Dick et al. (1995), las organizaciones de los usuarios del agua “facilitan el logro de metas sociales tal como la democratización y la participación de mujeres,” y puede “aumentar la ‘densidad organizacional’ de un área.” Esto puede permitir la emergencia de otras formas de organizaciones sociales, y con ellos, el fortalecimiento de confianza y cooperación. Así, las organizaciones de usuarios del agua contribuyen fuertemente a lo que Fox (1996) llama el ‘espesamiento’ de la sociedad civil.

Evaluar el capital social en las organizaciones de riego

En la América Latina rural, las organizaciones cívicas formales y las redes informales que unen a estas organizaciones con el Estado y el mercado, constituyen dimensiones importantes del

capital social (Bebbington 1997). En la medida en que constituyen relaciones sociales construidas con confianza, reciprocidad, obligación y valores mutuos; estas organizaciones y redes son ejemplos del capital social productivo (i.e. 'positivo'). Así, es necesario evaluar cómo tales organizaciones y redes se han ido construyendo en el caso específico del riego, y analizar cómo se ha ido fortaleciendo el capital social en un contexto particular. ¿Con qué criterios se evalúa este proceso de fortalecimiento?

Como primer paso para identificar estos criterios, podemos distinguir entre aspectos internos y externos de la capacidad organizacional, así:

1) Los aspectos internos de capacidad institucional, son las condiciones estructurales y sociales interiores al funcionamiento de la institución. Por ejemplo, el nivel de democratización y participación entre miembros del grupo; la habilidad de manejar efectivamente los recursos, incluso de recursos financieros; la transparencia de manejo de recursos y la toma de decisiones; la responsabilidad de la directiva del grupo con sus miembros. También es importante la habilidad de la organización para entregar servicios a sus beneficiarios de una manera eficiente y económica.

2) Los aspectos externos, son las relaciones que el grupo forma con agentes exteriores a él. Por ejemplo, con las agencias de fondos privados, agencias estatales, federaciones indígenas o grupos de comunidades locales. Lo importante en este sentido, es ver la habilidad de la organización para hacer demandas efectivas a otros actores e instituciones (Hirschman 1970).

Como segundo paso, podemos identificar indicadores de capacidad interna y externa más específicos. Uphoff (1986a, 10) identifica cuatro funciones organizacionales básicas que ofrecen un marco para tales indicadores. Estas funciones son: (1) la toma de decisiones y la planificación; (2) movilización y manejo

de recursos; (3) comunicación y coordinación; y (4) resolución de conflictos. Estas funciones necesariamente se superponen de muchas maneras y se refuerzan mutuamente. No obstante, para cada función, podemos desarrollar indicadores para evaluar la capacidad institucional. Así, la *toma de decisiones y la planificación* incluyen la habilidad de las organizaciones de riego para formar estrategias y planificar para el futuro. Esto encierra la aptitud de percibir y analizar desafíos, enfrentarlos de una manera organizada, sistemática, y programar las necesidades de recursos de las comunidades, incluso para la planificación financiera.

La *movilización y manejo de recursos*, incluye la habilidad de las organizaciones de riego para adquirir los recursos necesarios, agua suficiente para suministrar a las comunidades; materiales para la construcción de canales y reservorios; asistencia técnica para construir y manejar estas entradas ‘duras’; y los recursos financieros (externos y contribuciones de los miembros de la organización) necesarios para apoyar su trabajo. También incluye la dotación de servicio (la distribución de agua a comunidades y familias) de una manera justa y sostenible; el manejo financiero, y el manejo eficaz y justo de labor. La *Comunicación y coordinación*, incluye los aspectos menos tangibles del manejo del agua: la responsabilidad de los miembros de la comunidad y el crecimiento de la participación democrática. Adicionalmente, esto incluye la habilidad de la asociación de riego para organizar a los miembros de la comunidad en el trabajo colectivo, para una comunicación efectiva con las organizaciones de las comunidades locales y así forjar lazos y alianzas con las organizaciones externas tales como federaciones indígenas, municipalidades, ONGs, etc.

Finalmente, la *resolución de conflictos* envuelve la habilidad de la organización para resolver efectiva y consistentemente conflictos entre las comunidades y las familias con respecto al

uso de riego. Esto requiere la imposición de sanciones y la ejecución de las normas comunes. Este factor también enmarca la habilidad de la asociación de riego para resolver conflictos entre sus miembros y los agentes externos, como en los casos donde estos agentes intentarían captar agua del sistema de riego.

Estos indicadores nos dan un cuadro para evaluar la eficacia mediante la cual, la organización ha podido ejecutar las funciones generales identificadas por Uphoff. Con esta evaluación, podemos decir algo más sobre la construcción del capital social. Usando este marco, movilizamos el estudio de caso a la Sierra septentrional del Ecuador, analizando los procesos por los cuales las organizaciones de riego han emergido y la magnitud con la que se han desarrollado las capacidades internas y externas en estas cuatro funciones básicas.

La historia y proceso de formación del capital social en Cayambe

Área de estudio y contexto histórico

Nuestro estudio se enfoca en la historia y capacidad organizacional de la Junta de Aguas de Porotog, una federación indígena de riego, ubicada al sur de la ciudad de Cayambe, en la Sierra norte ecuatoriana. La importancia central del estudio, es la relación entre la junta de aguas y la ONG IEDECA, que apoya a las asociaciones indígenas de riego en el área. La Junta de Aguas de Porotog es un organismo representativo elegido por once comunidades indígenas beneficiarias y un propietario privado, uno de ocho canales en la Zona Cangahua-Ascázubi apoyados por la IEDECA. La junta de aguas vigila la distribución y manejo del agua, y trabaja con las organizaciones comunitarias, campesinos, IEDECA, y en menor grado, con la agencia estatal de riego, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (anteriormente

el Instituto Nacional Ecuatoriano de Recursos Hídricos, INERHI) (Cisneros 1996).

La zona de Cangahua-Ascázubi es montañosa y varía en elevación desde los 2.846 m.s.n.m. en el pueblo de Cayambe, hasta los 3.600 m.s.n.m. en la comunidad de Larcochaca. Este factor genera dificultades para la agroecología y el acceso al agua. En esta área, los ocho sistemas del canal suministran un total de 53 comunidades, 11 haciendas y otros dos dueños de propiedad privada. De los ocho sistemas del canal, los dos más grandes son el sistema Guanguilquí, a 43 km de largo, que sirve a 30 comunidades distintas y a 6 haciendas, y el sistema Porotog, a 20 km., que sirve a 11 comunidades y a un propietario privado (Cisneros 1996, 52). Aunque ahora son manejados como entidades distintas, la historia de estos canales se une indisolublemente.

Las comunidades más altas, y por consiguiente, más cercanas a las fuentes de agua (*'headenders'*, Uphoff 1986b, 38), siempre han tenido mejor acceso al agua, y por ende, más éxito en la producción agrícola, en comparación con las comunidades más bajas en relación al canal (*'tailenders'*). Hoy, las comunidades servidas por el canal Porotog, todas relativamente de altura, dependen principalmente de la producción de cebolla para generar dinero. Esta estrategia ha sido exitosa y el área se ha convertido en una de las regiones más importantes del país para la producción de cebolla dentro del mercado local. Sin embargo, la producción de cebolla requiere grandes cantidades de agua, un factor que aumenta la dependencia de las comunidades en un suministro generoso y fiable de agua.

Luego de varias visitas y entrevistas preliminares en el área, entre 1994 y 1997, nuestro trabajo de campo fue producido en profundidad durante febrero y marzo de 1997. Conduci-

mos entrevistas semiestructuradas con individuos y grupos focales, con personal de la IEDECA, así como con miembros de la Junta de Aguas de Porotog y representantes de otras organizaciones activas del área. La observación participativa, incluso la asistencia a reuniones comunitarias, se llevó a cabo en varias comunidades que reciben agua del canal Porotog. Adicionalmente, analizamos numerosos documentos que recogimos con la ayuda del personal de IEDECA.

Historia organizacional

Para entender mejor la formación y función del capital social en estas organizaciones, es importante considerar el proceso de organización entre las comunidades indígenas en la región, una historia íntimamente ligada al sistema de la hacienda y a la reforma agraria del Ecuador, así como la historia de la intervención de agentes externos. Aquí, proporcionamos un relato histórico del proceso organizativo entre las comunidades de los sistemas de los canales Guanguilquí y Porotog. El relato se divide en tres fases históricas que constituyen momentos importantes en la formación del capital social en el área. Estas fases también corresponden a tres tipos de acción social y tres juegos diferentes de relaciones institucionales en la región.

Procesos tempranos: la lucha por la tierra

A inicios de la década de 1930, el área de Cayambe era un centro de organización de socialistas e indigenistas. Este proceso de movilización incluyó alianzas entre mestizos sin tierra e indígenas (Ramón, 1997; 1987). La reforma agraria empezó temprano en este lugar, adquiriendo un tono especialmente radical. Durante este tiempo había dos tipos distintos de comunidades indígenas. Comunidades de *huasipungos*, que se ataron a haciendas, sin tener derecho a tierra ni a su propia estructura organizacional. Las *'comunidades libres'*, que existieron fuera del sis-

tema de hacienda, y tenían sus propios derechos a la tierra y estructuras de liderazgo. La tradición de minga o labor comunal, existió dentro de las comunidades libres para su propio beneficio. En cambio, entre las comunidades de huasipungos, solo el hacendado organizaba las mingas para beneficio de la hacienda, no se permitía ninguna organización comunal obrera independiente

Luego de las reformas agrarias de 1964 y 1973, unos hacendados vendieron tierras directamente a comunidades indígenas, a manera de evitar lo que se percibía como el despojo inevitable de tierras por el Estado. En la mayoría de casos, sin embargo, el IERAC (el ahora difunto Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, la agencia estatal con la responsabilidad de organizar la disposición de tierras bajo la reforma agraria), se introdujo en tales transacciones. Esto ocurrió por uno de los dos métodos: las tierras de la hacienda se las vendería al IERAC, el mismo que las revendería entonces, a las familias indígenas (funcionando como intermediario); o los hacendados venderían las tierras directamente a familias indígenas, en una transacción facilitada por el IERAC (que funcionó en este caso como corredor). Usualmente, representantes de la comunidad negociarían con el IERAC por tierras, pero este proceso fue auxiliado por los sindicatos campesinos o las federaciones indígenas que negociaron en nombre de las comunidades.

Una de las organizaciones sindicales fue la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), que empezó a relacionarse con las comunidades de los canales de Guanguilquí y Porotog durante el período 1980-1981. Considerada por muchos en las comunidades como una organización 'radical', la FEI era conocida por su estilo conflictivo y su política indigenista. Esencialmente, FEI y sus seguidores, favorecieron ocupaciones de la tierra y conflictos directos con los hacendados. Esta situación llevó a diferencias

dentro de las comunidades, así como confrontación abierta entre las comunidades indígenas y las haciendas. Aún cuando era aceptada su política radical, muchos miembros de las comunidades opusieron las tácticas de enfrentamiento de FEI, que vieron como contraproductivo el objetivo de obtener tierra y creyeron que tendrían una oportunidad mejor de obtener tierras por negocio y compra. Las raíces de este conflicto están basadas en la historia particular de las relaciones entre las comunidades indígenas y las haciendas.

Aunque algunas comunidades fueron explotadas implacablemente por el sistema de hacienda, otros mientras eran oprimidos, también fueron favorecidos relativamente por sus ubicaciones y circunstancias económicas. Adicionalmente, las predilecciones ideológicas y experiencias personales de los jefes de las comunidades, influenciaron en la alineación de las distintas comunidades. Además, serias diferencias crecieron entre las comunidades que recibieron tierra de la reforma agraria y otras que no recibieron nada. Así, conflictos serios emergieron entre varias comunidades, ramificaciones que continúan persistiendo.

Después del período de alineación con FEI, muchas comunidades cambiaron su afiliación a la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC), que proporcionó un abogado a las comunidades, quien asistió en las negociaciones con los dueños de las haciendas. Con la ayuda de FENOC, las comunidades empezaron a comprar tierras según la Ley de Tierras (que proveyó la venta de tierras no usadas de las haciendas a huasipungos a precios subsidiados). Las tierras cultivables se distribuyeron a las familias, mientras que las tierras del páramo (que se usan para pastar el ganado vacuno y ovino), se sostienen comunalmente. Adicionalmente, el agua de riego es un recurso de propiedad común, que se lo entrega a las comunidades (no a

los usuarios individuales) y se lo distribuye entre las familias de la comunidad.

Sin embargo, aunque las comunidades indígenas habían ganado el acceso a la tierra, su alcance a recursos hídricos fue insuficiente. La gran mayoría del agua de los canales viejos (originalmente construidos para servir a las haciendas), se declararon judicialmente todavía a las haciendas. Esta situación era reconfirmada por una decisión en 1980 de INERHI, que asignó el 80% del agua a solo seis haciendas, mientras el 20% restante se dividió entre dieciséis comunidades indígenas (Cisneros 1996). Desde 1970, con la consolidación de comunidades y la adquisición de parcelas de tierras según la reforma agraria, se dieron hurtos en una escala considerable, en los que se desvió el agua de los canales principales ilegalmente, hacia campos de las comunidades indígenas. Sin embargo, la provisión de agua mediante este método era siempre tenue y no se pudo contar con hurtos para entregar un suministro adecuado. Además, las comunidades faltaron no solo al derecho legal al aumentar su provisión de agua, sino también a la capacidad organizacional para construir infraestructura adicional.

La importancia de obtener una fuente fiable de agua y la vulnerabilidad de las comunidades ante su carencia, se acentuó por una gran sequía en 1985. Fue un tiempo en el cual las comunidades empezaron la lucha por el derecho legal al riego.

La lucha por el agua: la emergencia de organizaciones de riego

En 1984, el Centro Andino de Acción Popular (CAAP), una ONG ecuatoriana que trabajaba en el área, empezó a estudiar tanto las necesidades reales y el uso de agua entre las comunidades indígenas, como los asuntos legales asociados. Personal de CAAP se interesó en volver a desarrollar los canales viejos pa-

ra el uso de las comunidades y propuso una alianza entre las comunidades y las haciendas restantes, que según ellos, fortalecería la habilidad de las comunidades para obtener y manejar recursos del agua. Dos años después, el CAAP realizó un censo de población, producción agrícola, y los usos de tierra y agua, que demostró definitivamente la diferencia entre la necesidad de agua de las comunidades y su acceso legal a ella. Según este censo, las haciendas requerían realmente solo el 12% del agua de los canales.

En 1986 con la ayuda de CAAP, una “pre-junta” creó entre las comunidades, servicios para los canales Guanguilquí y Porotog. Al mismo tiempo trataron los dos canales como un solo sistema y la “pre-junta” representó comunidades de ambos. La “pre-junta” era la precursora de la formación de las juntas legales de agua y representó la primera organización formal entre las comunidades, dedicado a la adquisición y manejo del agua.

La “pre-junta” sirvió principalmente, como una estructura organizacional para presionar al INERHI en el acceso al riego, y explorar maneras legales y logísticas para proveer agua a las comunidades. Adicionalmente, la pre-junta tenía la responsabilidad de reparar los canales, que habían estado dañados por años de abandono, pasto de animales y vandalismo. También tuvo que establecer un sistema de multas y sanciones para prevenir los daños a los canales. Mientras que el canal del Porotog estaba en condiciones bastante buenas, el más largo canal de Guanguilquí estaba en necesidad de una reconstrucción mayor. Esto representó un paso organizacional para las comunidades.

Las funciones de la pre-junta para defender el derecho legal a regar, hallar maneras de reforzar la infraestructura de la riego, reconstruir la infraestructura dañada del canal, regular el uso de los canales e imponer sanciones eficaces en caso de robo del

agua, pronosticaron la legalidad de las juntas de aguas, emergida de este proceso. Además, ya presentes en las responsabilidades de la pre-junta, las funciones básicas de las organizaciones, como discutió Uphoff (1986a), eran: la toma de decisiones y planificación; movilización y manejo de recursos; comunicación y coordinación; y resolución del conflicto. Al llevar a cabo estas responsabilidades, la pre-junta tenía la autoridad y la habilidad de organizar mingas e imponer sanciones eficaces. Había establecido efectivamente su autoridad dentro de las comunidades.

El terremoto de marzo de 1987 dañó severamente los canales, afectando considerablemente al proceso de construcción. Sin embargo, el terremoto sirvió para enfocar la atención de las agencias internacionales de ayuda en las necesidades de la reconstrucción, así como para fortalecer el compromiso de CAAP en el mejoramiento de la infraestructura de la riego en la región. Una consecuencia del terremoto, que fue de mayor importancia al desarrollo de riego en las comunidades, fue la formación de una división dentro de CAAP con respecto a su papel en el área.

El CAAP siempre había sido una organización orientada a la investigación, con un involucramiento limitado en el trabajo del desarrollo. Luego del terremoto de 1987, varias personas del CAAP favorecieron un papel más activo en la organización en desarrollo y en funciones del servicio público. En parte, como resultado de este debate, en 1988 un grupo de voluntarios que trabajaban dentro del CAAP, todos del área de Cayambe, formaron el Instituto de Ecología y Desarrollo de las Comunidades Andinas (IEDECA). La misión del IEDECA desde el principio, ha estado enfocada específicamente al desarrollo de sistemas de riego y a la provisión de agua a las comunidades indígenas del área.

En ese mismo año, por una decisión llamada entre las comunidades indígenas como 'La Sentencia,' INERHI concedió el derecho legal a la mayoría del agua de los canales a las comunidades. Con este derecho legal seguro, la pre-junta se transformó en dos juntas de aguas distintas con jurisdicciones administrativas separadas: una por el canal de Guanguilquí y otra por el canal de Porotog. Esta división se hizo según la Ley Ecuatoriana de Aguas, que estipula que cada canal principal debe tener su propia asociación de usuarios del agua. Con el apoyo del IEDECA, las dos juntas de aguas empezaron a sistematizar la regulación y uso del agua, así como los derechos y responsabilidades de los usuarios.

IEDECA y los procesos contemporáneos de la formación del capital social

IEDECA se separó de CAAP en 1990 y empezó su propio trabajo con las comunidades. Entre 1991 y 1992, IEDECA recibió dos contratos mayores para desarrollar sistemas de riego en las comunidades de la región Cangahua-Azcázubi. El primero de estos contratos fue con PRONADER, un programa financiado por el Banco Mundial dentro del programa estatal de Desarrollo Rural Integrado (DRI). En 1996 y 1997, durante y luego del gobierno de Abdalá Bucaram, este proyecto fue suspendido, bajo acusaciones por parte del Banco Mundial de mala administración gubernamental. Una consecuencia fue que un proyecto de riego trans-cuenca (el trasvase Oyacachi), que entregaría agua a los canales de Porotog y Guanguilquí, había quedado inconcluso, y tanto el Banco Mundial como el Estado, se negaron a financiar la realización del proyecto. A inicios de 1998, con la estabilización del Estado ecuatoriano, luego de la caída del bucarato, este proyecto fue terminado y ahora ya entrega agua a los canales (Bustamante Cárdenas 1998).

El segundo contrato del IEDECA tuvo más éxito y está en su fase conclusiva. El gobierno holandés proporcionó dinero para consolidar la construcción de la infraestructura de riego, entrenamiento a las juntas de aguas y apoyo por producción agrícola. Las dos fases principales del proyecto, la provisión de infraestructura material, y la educación y entrenamiento de miembros de las comunidades, forman el punto central de la ideología de desarrollo del IEDECA: la integración fundamental de lo material (manejo de recursos naturales, canales, reservorios) con la social (organización campesina, capacitación, conscientización).

El personal del IEDECA está poniendo énfasis en las relaciones profundas y dinámicas de estos dos aspectos, los mismos que argumentan que muchos intentos de desarrollar la infraestructura de riego se enfocan demasiado en ingeniería e infraestructura física, mientras que ignoran elementos menos tangibles como el capital humano y la capacidad organizacional. Dichos proyectos no hacen nada para promover el desarrollo sostenible de los recursos naturales, y en algunos casos realmente crean divisiones y conflictos comunitarios. Tal fue el caso de un proyecto de PRONADER para construir un sistema de riego por goteo en una de las comunidades. En este caso, coincidieron solo las características técnicas del proyecto. Los ingenieros del Estado construyeron infraestructura (y así dotaron el agua) solo donde la topografía aseguraría una distribución óptima del agua. Así, dejaron a la mitad de los campesinos de la comunidad sin acceso a riego creando conflictos obvios. IEDECA eventualmente corrigió este problema, construyendo canales para suministrar el agua a los miembros de la comunidad con tierras topográficamente menos ideales.

Para distribuir el agua, el IEDECA trabaja directamente con las organizaciones de base de cada comunidad, así como con

las juntas de aguas. Se distribuye agua según el pago de cuotas y participación en mingas organizadas por las juntas de aguas. La cantidad de agua asignada se entrega a la comunidad en conjunto, y es distribuida por la organización de base de la comunidad a cada familia en una proporción justa. El IEDECA y las organizaciones de base de las comunidades, desarrollaron este sistema de asignación del agua cooperativamente

Evaluar la formación del capital social

Para evaluar la magnitud que el capital social ha desarrollado durante estos procesos de intervención, examinamos la capacidad institucional de la Junta de Aguas de Porotog y sus relaciones con las once comunidades que representa, y con IEDECA. Apliquemos el marco analítico discutido previamente y el juego de indicadores asociados para cada una de las funciones organizativas.

- *La toma de decisiones y planificación:* como hemos visto, dentro de la historia del proceso organizativo presentado, las Juntas de Aguas de los sistemas de Porotog y Guanguilquí han respondido estratégicamente a los desafíos. De hecho, su existencia misma se ve como una respuesta vital por parte de las comunidades indígenas de la región, a una escasez de agua por producción agrícola y la falta de equidad estructural inherente al sistema agrario dominante.

La habilidad de planificación fue evidente cuando las dos juntas de aguas trabajaron para dirigir dos amenazas mayores en sus fuentes de agua. La primera de estas amenazas, fue la obstrucción del trabajo en el transvase Oyacachi. La segunda fue la construcción de una entrada del canal (bocatoma) por la Empresa de Agua Potable de Quito (EMAP-Q) en el páramo, encima de una bacatoma existente usada para los canales de Guan-

guilquí y Porotog. En respuesta a estas amenazas, las juntas de aguas de los sistemas de Guanguilquí y Porotog organizaron manifestaciones para prevenir el acceso de EMAP-Q a su sitio de trabajo, y para que la compañía de construcción que trabajaba en el túnel movilizara su equipo. Además, iniciaron acciones legales en ambos frentes para demandar sus derechos legales al agua.

En marzo de 1997, las juntas de aguas también organizaron un viaje para los miembros de las comunidades a los sitios del túnel y a la bocatoma del EMAP-Q, para que los campesinos puedan ver por ellos mismos las amenazas a su fuente de agua y para enseñarles sus derechos. Tanto el túnel, como el sitio de la bocatoma están en el páramo (alrededor 3900 m.s.n.m.), y se accede por caminos malos y lodosos, y algunos lugares son apenas accesibles. Las juntas consiguieron transportar entre 50 y 60 miembros de las comunidades a los sitios, en camiones y autobuses, formando un evento que recordaba el humor de una minga.

- *Movilización y manejo de recursos*: las juntas de aguas han tenido bastante éxito en la adquisición y manejo de recursos. Bocatomas, canales, válvulas y reservorios han sido bien construidos y gestionados. Eficazmente se entrega un suministro de agua a cada comunidad, el mismo que es dividido por miembros de la comunidad entre casas constitutivas. Los tesoreros especializados en el manejo de finanzas, recogen cuotas regulares (eligidos en una base anual). Los archivos financieros están abiertos a miembros de las comunidades (aunque raramente son inspeccionados), siendo la contabilidad financiera transparente.

Sin embargo, dos aclaraciones son necesarias: Primero, cabe anotar que el sistema de Porotog ha sido considerablemente más exitoso que el sistema de Guanguilquí. Mientras que hay

varias causas posibles para esta diferencia, la explicación principal es la complejidad en el caso de Guanguilquí. El sistema Porotog involucra a solo once comunidades (más un propietario privado pequeño). Además, todas las comunidades son indígenas y relativamente confinadas espacialmente. Todas las comunidades se comprometen a la producción de la cebolla (aunque en grados variantes) como su mercado principal, y como comunidades de cabeza ('headenders') en comparación a las comunidades de Guanguilquí, tienen acceso más confiable al riego.

En cambio, el sistema Guanguilquí envuelve treinta comunidades y seis haciendas, y una mezcla más grande de usuarios indígenas y mestizos. Las comunidades cubren un área mucho más amplia y un rango altitudinal más ancho, en comparación con las comunidades del sistema Porotog. Como resultado, las comunidades más bajas en el canal tienen suministros de agua no confiable. Además, las comunidades del sistema Guanguilquí, particularmente, son más bajas en elevación (y por consiguiente con un suministro del agua menos fiable), estando relativamente cerca a la carretera Panamericana que lleva a la ciudad de Cayambe. Como una consecuencia del escaso suministro del agua y de la gran distancia a los mercados de labor, estas comunidades experimentan una migración obrera relativamente alta dentro de una base diaria y estacional.

La segunda aclaración, es que las juntas de aguas no tienen fondos ni relaciones formales institucionales aparte de las que tienen con el IEDECA. Así, las juntas de aguas dependen completamente de la habilidad del IEDECA para obtener fondos y asignar recursos.

Al construir infraestructura para el riego, el IEDECA ha suministrado materiales (cemento, madera, etc.) así como la especialización de ingeniería, mientras las comunidades han pro-

porcionado la mano de obra en forma de mingas organizadas por las juntas de aguas.

Adicionalmente, el IEDECA ha facilitado todo el entrenamiento del personal de las juntas de aguas. Este arreglo ha funcionado bastante bien, pero plantea preguntas que se refieren a la sostenibilidad institucional. Si el IEDECA perdiera sus fondos, la habilidad de las juntas de aguas para obtener los materiales para la construcción, entrenamiento o consejo sería incierto. Es probable que la Junta de Aguas de Porotog tendría más éxito que el del sistema Guanguilquí, por razones ya discutidas. Sin embargo, con la carencia de relaciones adicionales institucionales y con un gobierno municipal en Cayambe que parece incapaz o mal dispuesto para asistir a las comunidades, la sostenibilidad de los sistemas de riego queda en cuestión.

- *Comunicación y coordinación:* como se ha analizado, las juntas de aguas han tenido un éxito considerable en la coordinación interna. Han formado una labor comunal, alentando la participación democrática (se eligen oficiales de las juntas de aguas anualmente y se delegan responsabilidades a las asambleas de la comunidad que se eligen semejantemente) afirmando su derecho a regar. Se organizan mingas anuales para limpiar y reparar las canales. Para esto, se obliga a enviar a una persona por cada familia de las comunidades y se le asigna una longitud de canal para limpiar, según la cantidad de agua que recibe la comunidad. Con esta capacidad organizacional, las juntas de aguas han sido consecuentemente exitosas.

Sin embargo, como se ha mencionado, las juntas de aguas casi no han logrado formar alianzas con organizaciones externas, aparte del IEDECA. Mientras que la mayor parte de las organizaciones de base de las comunidades tienen relaciones formales con federaciones indígenas (por ejemplo, la Unión de Co-

comunidades Indígenas de Cangahua, UCIC, o la Unión de Organizaciones Campesinas de Cayambe, UNOCC), las juntas de aguas no tienen ninguna afiliación formal con federaciones indígenas.

-Resolución del conflicto: nuevamente hemos observado que las juntas de aguas han logrado el desarrollo de sistemas para la resolución del conflicto. Dichas juntas tienen la autoridad reconocida para imponer sanciones eficaces en las comunidades en casos de robo del agua, daño a los canales, o en casos de que las cuotas no sean pagadas. Adicionalmente, las juntas de aguas sirven como una Corte de apelaciones para resolver disputas entre comunidades (disputas entre individuos o familias se las enfrenta en las organizaciones de base de las comunidades).

Mientras realizábamos la investigación de campo para este informe, una comunidad dentro del sistema de Porotog soportaba una sanción particularmente extrema, un año sin riego como castigo por transgresiones severas. La imposición exitosa de esta sanción, demuestra la legitimidad reconocida de la Junta de Aguas como un cuerpo autoritario. También indica claramente su habilidad para dar fuerza a sanciones de largo plazo.

La capacidad para la resolución del conflicto, es semejante a la habilidad de las juntas de aguas para organizar a los miembros de las comunidades en defensa de sus derechos al agua, como por ejemplo, en los casos del trasvase Oyacachi y la bocatoma propuesta de EMAP-Q. Los conflictos quedan entre las comunidades, y es probable que continúen. Es irracional, sin embargo, esperar que las juntas de aguas puedan resolver todos de estos problemas. Lo que es importante, es que estas juntas tengan una estructura de sanciones que den fuerza a las reglas comunes de provisión del agua y que tengan la legitimidad reconocida para cumplir e impulsar las decisiones.

En adición a estas guías del proceso, cabe anotar indicadores de impacto de la formación del capital social. Inversiones en capital físico (por ejemplo de canales), capital humano (capacitación) y capital financiero (inversiones en cultivos) en el área, han llevado a una intensificación notable de la producción de cosechas comerciables (la cebolla en particular) y al aumento de ingresos familiares.

Sin embargo, este impacto positivo dentro de la vida rural y su cobertura en las comunidades del sistema de Porotog, refleja la inversión paralela del capital social en la forma de la junta de aguas. La presencia de la junta ha asegurado equidad relativa en la distribución del agua y efectividad para mantener un sistema de riego. Han aumentado los ingresos en estas otras formas de inversión. De hecho, ha dejado un grado de cooperación que es particularmente importante en proyectos de riego, en el que el nivel de coordinación y la escala de labor está fuera del alcance de la capacidad de los campesinos individuales (Ostrom 1992, 12; Uphoff 1986a, 7-8).

Conclusiones y Caveats

La formación del capital social y sus impactos en Cayambe

La historia de las intervenciones externas del desarrollo en el área de Cayambe ha sido extensiva. Desde 1930, la región ha sido un centro organizativo de la izquierda, un proceso que continuaba en el período de la reforma agraria, como en 1990. Ha sido también un centro de programas agrarios y de desarrollo rural del Estado (PRONADER) y ONGs (CAAP e IEDECA). Estas intervenciones han influenciado claramente en el proceso de movilización social y organización dentro de las comunidades indígenas de la región. Al mismo tiempo, esta influencia externa ha contribuido a la formación y fortalecimiento del capital social en el área de Cangahua.

Al recurrir a las definiciones ya discutidas del capital social como lo presentaron Coleman (1990) y Putnam (1993), podemos ver que el proceso para adquirir las tierras (asistido por FEI y FENOC) y la formación de las juntas de aguas, (asistido primero por CAAP, y luego por IEDECA), ha aumentado las relaciones de confianza, interdependencia y obligación. Además, la formación de las juntas de aguas han dejado que las comunidades alcancen metas que habrían sido por otra parte, improbables o imposibles (Bebbington et al. 1993). Se ha introducido esta respuesta, en parte por la Ley del Agua, que requiere para el manejo cooperativo de agua, la existencia de asociaciones de los usuarios del agua legalmente reconocidas. Sin embargo, las relaciones de confianza, interdependencia y cooperación, han sido posibles, gracias a lo que Hirschman (1988) llama la “conservación e interrelación de energía social”, necesarias para la realización de metas comunales. Se crearon estas relaciones durante las luchas por la tierra y han encontrado consecuentemente, una manifestación nueva en el manejo del agua.

Como una dimensión más amplia de esta “interrelación” de la energía social (preexistente), se han dado formas ‘modernas’ de organización tales como asociaciones de riego, y se ha trabajado en redes tradicionales sociales basadas en obligación y reciprocidad (Ramón, 1987; 1997). En estas redes, los jefes de las juntas de aguas eslabonan tanto a los individuos, como a las comunidades, y en muchos casos, son más importantes que las organizaciones ‘modernas’ al coordinar proyectos cooperativos y al organizar labores comunales creando lazos de confianza.

Esta forma de capital social ‘tradicional’ también tiene relación con el éxito económico y político en otros casos de la Sierra norte del Ecuador, como en Otavalo, donde comunidades indígenas han sido extremadamente exitosas al tejer y vender sus textiles. Redes otavaleñas de mercadeo, basadas en las relaciones

personales y familiares en vez de organizaciones ‘modernas’, se extienden en Sudamérica, Norteamérica y Europa.

El estudio de caso también demuestra la importancia de los procesos políticos y económicos que influyen en el éxito de las vidas rurales y en la formación del capital social. Estos procesos pueden tener un efecto positivo: la lucha de décadas anteriores por la tierra, creó una base sobre la cual se ha erigido la organización social contemporánea. Pero pueden haber efectos negativos también.

En años recientes por ejemplo, la producción de flores para la exportación, ha dominado las economías del norte de la provincia de Pichincha y el sur de la provincia de Imbabura. La industria floral es intensiva en términos de capital y labor. Ha atraído a trabajadores migrantes de muchas comunidades indígenas en años recientes, debilitando redes comunales. Además, hay una propuesta en el Congreso Ecuatoriano, para privatizar derechos del agua (actualmente, la Ley del Agua reconoce el derecho inherente de cada ciudadano a regar, a pesar de la posibilidad de pagar). Con tal privatización, apoyada por intereses comerciales agrícolas, la industria floral tendría mayor acceso al agua que las comunidades indígenas a causa de su posibilidad de pagar mucho más.

Los límites del capital social

El éxito del agua de la Junta de Aguas de Porotog es consistente, con el argumento de que hay mejor probabilidad de encontrarse “islas de sostenibilidad” en los Andes entre las comunidades u organizaciones que han combinado intensificación agrícola, producción con mercados específicos, creación de redes de contactos y relaciones en escalas geográficas diferentes, y además, la capacidad organizativa para manejar efectivamente re-

cursos en cada paso de la producción y mercadeo (Bebbington 1997).

Sin embargo, esta sostenibilidad todavía no es segura. Quizás el mayor problema es la sobredependencia de las Juntas de Aguas de Porotog y Guanguilquí del IEDECA con recursos y redes de relaciones que van más allá de Cayambe. Si el IEDECA pierde sus fondos, cambiaría sus prioridades organizacionales y disminuiría la calidad de sus servicios; además, es claro que no habría sustituto para tomar su lugar y ninguna certeza de que las juntas de aguas funcionen independientemente, sin ayuda externa (aunque es probable que la Junta de Aguas de Porotog con su gran homogeneidad social y base más productiva agrícola, trabaje considerablemente mejor que la Junta de Aguas de Guanguilquí). Así, aunque las juntas de aguas han tenido éxito en la intensificación agrícola, localización de mercados y manejo de recursos, su sostenibilidad como organizaciones autónomas queda en cuestión.

El éxito del sistema de Porotog también está relacionado con las estructuras de espacio y lugar. Al estar en el extremo más alto del sistema, estas comunidades tienen un suministro de agua más fiable, logrando una producción exitosa de cebollas para el mercado; de hecho, la región ha surgido como el centro superior de producción de cebolla en la Sierra, suministrando el mercado doméstico.

Además, la distancia de las comunidades del sistema de Porotog, desde la carretera Panamericana a los mercados más grandes, ha limitado la migración y ha alentado a los campesinos a quedarse trabajando la tierra. Como resultado, las comunidades del sistema de Porotog despliegan más cohesión social y cultural en comparación con las comunidades del sistema de Guanguilquí. Con la ausencia de factores geográficos tan favo-

rables, habría sido difícil crear organizaciones locales que tengan un impacto positivo en las vidas rurales.

La consecuencia es que las estrategias apropiadas y las posibilidades de formación de capital social variarán geográficamente (Fernández Kelly 1994). Específicamente, cambiarán probablemente entre medioambientes de potenciales más altos y bajos, y entre áreas con historias sociales diferentes (por ejemplo, entre áreas con diferentes experiencias de haciendas o de intervenciones de ONGs). Semejantemente, intentos de reproducir formas de organización en la ausencia de formas anteriores apropiadas del capital cultural (tal como las redes andinas) terminarían en fracaso y frustración, tanto por parte de las comunidades como por las organizaciones del desarrollo.

Finalmente, no se debe olvidar el papel de la economía política (Fox, 1996). La privatización de los recursos del agua en Ecuador, llevaría a la disminución de la capacidad de las comunidades indígenas para producir cosechas del mercado tales como las cebollas. Este aspecto aumentaría la migración obrera en comunidades locales y también en comunidades distantes.

Las fuerzas que impulsan el inadecuado suministro del agua y las oportunidades laborales en otras partes, serían las amenazas más grandes de la viabilidad a largo plazo, aun en las comunidades indígenas más económicamente exitosas de la región de Cangahua. Si estrategias agrícolas tales como la producción de la cebolla fallan, el futuro de estas comunidades y con ellos sus estructuras organizativas y tradiciones culturales, estarían en riesgo.

Reconocimientos

Esta investigación fue posible gracias a una beca del Center for Pacific Rim Studies de Harvard University. La investiga-

ción es parte de un programa de la investigación más amplia sobre la formación del capital social en los Andes Ecuatorianos, Bolivianos, y Peruanos. Agradecemos el apoyo, ideas y comentarios de Iván Cisneros, Oswaldo Sánchez, Quirin Laumans y el personal de IEDECA; Carlos Moreno, Víctor Hugo Torres D., Galo Ramón y el personal de Comunidec y Lenny Field.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial

- 1996 "Social Capital". Reporte no publicado del Grupo Satélite de Desarrollo Social en capital social, Banco Mundial.

Bebbington, Anthony J.

- 1997 "Social capital and rural intensification: local organizations and islands of sustainability in the rural Andes". *The Geographical Journal*, 163(2):189-197.

Bebbington, Anthony, Henrán Carrasco, Lourdes Peralvo, Galo Ramón, Victor Torres and Jorge Trujillo

- 1993 "Fragile lands, fragile organizations. Indian organizations and the politics of sustainability in Ecuador," *Transactions of the Institute of British Geographers* 18(2): 179- 196.

Bustamante Cárdenas, Simón

- 1998 "El trasvase Oyacachi". *El Comercio* (Quito), 31 mayo, pág. A5.

Cisneros, Iván.

- 1996 *Riego Campesino y Modernización*. Quito: IEDECA and CIC-DA.

Cohen, Jean L. and Andrew Arato

- 1992 *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Coleman, James S.

1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap Press.

Coleman, James S.

- 1988 "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94 Supplement S95-120

Cornick, T.

- 1983 The social organization of production in Quimiag, Ecuador. "A case study of small farmer production systems in the highland Andes". Ph.D. Dissertation, Cornell University.
- Evans, Peter.
1996 "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy". *World Development*, 24(6): 1119-1132.
- Fernández Kelly, M. Patricia
1994 "Towanda's triumph: social and cultural capital in the transition to adulthood in the urban ghetto". *International Journal of Urban and Regional Research*, 18: 88-111.
- Fox, Jonathan
1996 "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico". *World Development*, 24(6): 1089-1103.
- Geertz, Clifford
1973 *The Interpretation of Cultures*. New York: BasicBooks.
- Goldberg, Ellis
1996 "Thinking about how democracy works". *Politics and Society*, 24(1): 7-18.
- Hirschman, Albert O.
1970 *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organization and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hirschman, Albert O.
1988 "The principle of conservation and mutation of social energy". In *Direct to the Poor: Grassroots Development in Latin America*. eds. S. Annis and P. Hakim, 7-14. Boulder: Lynne Rienner.
- Knapp, G.
1991 *Andean Ecology: Adaptive Dynamics in Ecuador*. Boulder: Westview.
- Knapp, G.
1987 "Riego precolonial en la Sierra norte," *Ecuador Debate* 14:17-45.
- Lam, Wai Fung.

- 1996 "Institutional design of public agencies and coproduction: a study of irrigation associations in Taiwan". *World Development*, 24(6): 1039-1054.
- Lehmann, David
1990 *Democracy and Development in Latin America: Economics, Politics, and Religion in the Post-War Period*. Philadelphia: Temple University Press.
- Meinzen-Dick, Ruth, Meyra Mendoza, Loic Sadoulet, Ghada Abiad-Shields and Ashok Subramanian
1995 "Sustainable water user associations: lessons from a literature review". in Ashok Subramanian, M. Vijay Jagannathan, and Ruth Meinzen-Dick (eds.), *User organizations for sustainable water services*. Proceedings, World Bank Water Resources Seminar, Chantilly, VA, December 11-13.
- Mothes, Patricia
1987 "La acequia de Pimampiro: riego tradicional en el norte del Ecuador", *Ecuador Debate* 14:69-86.
- Myers, David J.
1995 *Institutional performance, political culture and political change*. *Studies in Comparative Development*, 30(1): 84-91.
- Ostrom, Elinor
1992 *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Ostrom, Elinor.
199 "Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development". *World Development*, 24(6): 1073-1087.
- Putnam, Robert.
1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramón, Galo
1997 Comunicación personal. Quito, 18 February 1997.
- Ramón, Galo
1987 *La Resistencia Andina*. Quito. Centro Andino de Acción Popular.
- Sabetti, Filippo
1996 "Path dependency and civic culture: some lessons from Italy about interpreting social experiments". *Politics and Society*, 24(1): 19-44.

Subramanian, Ashok, M. Vijay Jagannathan, and Ruth Meinzen-Dick (eds.),
“User organizations for sustainable water services”. *Proceedings*, World Bank Water Resources Seminar, Chantilly, VA,
December 11-13.

Tang, Shui Yan

1992 *Institutions and Collective Action: Self-Governance in Irrigation*.
San Francisco: Institute for Contemporary Studies.

Uphoff, Norman

1986a *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with
Cases*. West Hartford, CT: Kumarian Press.

Uphoff, Norman

1986b *Improving International Irrigation Management with Farmer
Participation: Getting the Process Right*. Boulder: Westview.

***¿Los Municipios son agentes
del cambio social?
Reflexiones en torno al capital social y el
desarrollo local en Ecuador¹***

1. Este trabajo recoge algunas proposiciones que forman parte de una investigación en curso que el autor está realizando en el país, son por tanto ideas preliminares que buscan situar la problemática del capital social y los municipios. Una primera versión fue presentada en el XXIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología ALAS, realizado en Antigua-Guatemala en octubre del 2001.

Víctor Hugo Torres D.

I. Introducción

En Ecuador, al igual que en otros países latinoamericanos inmersos en procesos de descentralización estatal, se dan casos de innovación municipal o experiencias asociativas en ámbitos territoriales subnacionales, que por sus características de renovación gubernamental, de eficiencia en la prestación de servicios o de participación ciudadana, atraen la atención de autoridades, activistas, diseñadores de políticas y académicos del desarrollo.

Se estima que en América Latina existen cerca de 16.000 municipios (Sierra, 1998), todos marcados por la heterogeneidad y las disparidades territoriales, demográficas y económicas; de los cuales se considera que solo 300 municipalidades están inmersas en algún tipo de experiencia innovadora. Este dato es clave porque revela que a pesar de los esfuerzos modernizantes de los gobiernos latinoamericanos, en los umbrales del siglo XXI la mayoría de municipios de la región todavía son parte del deno-

-
2. Lordello de Mello identificó diez síndromes que caracterizan a los municipios: centralismo, anacronismo, fraccionamiento del poder, inestabilidad administrativa, simetría, planificación unívoca, desmunicipalización, abdicación, dependencia financiera y control que deben superarse a través de la modernización municipal entendida como “la constante adecuación de su estructura básica, de sus poderes y funciones, de su organización interna y de sus procedimientos operativos a las necesidades de las comunidades a que sirven y al cumplimiento de un papel consecuente en el proceso de desarrollo nacional” (Lordello de Mello, 1983, p 185).
 3. Una interesante recopilación de trabajos en torno al tercer sector y el surgimiento de lo que se ha denominado el ámbito de “lo público no estatal”, se encuentra en el libro *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Luis Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), CLAD, Paidós, Argentina, 1998; y en Charles Reilly (Compilador): *Nuevas políticas urbanas, las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Fundación Interamericana, EE.UU., 1994.

minado “cuadro patológico”², que veinte años atrás identificara el experto brasileño Diego de Mello (1983: 185-202).

Al mismo tiempo, el número de municipios innovadores, aunque pequeño, es significativo por su calidad, ya que se trata de experiencias surgidas desde las bases de las sociedades que ciertamente no son replicables, pero que encierran lecciones útiles para la construcción de alternativas ciudadanas a escala local. Estas experiencias motivan nuevos debates teóricos sobre los enfoques del desarrollo, en los que nociones como capital social, tercer sector, participación ciudadana, desarrollo local y poder local convergen, se superponen o se complementan.

-
4. A través de la comparación, Quintero (2001, p. 45) destaca que el término participación ciudadana se lo utiliza sin definirlo, pues en las diversas experiencias municipales la participación adquiere distintos nombres y significados conceptuales, pero en todas es común que refiere a “fenómeno vecinales” de acción colectiva de carácter amplio y no como “movimientos hacia el poder político”, por lo que la participación debe entenderse como un término relacional que se da en distintos contextos, señala el autor.
 5. Morna Macleod (1997) en su interesante trabajo sobre el poder local en Guatemala, recurriendo a los testimonios de los actores colectivos recoge un debate realista acerca del sentido que adquiere el término cuando está conectado con la participación social, pero al mismo tiempo muestra el riesgo de manipulación al que la noción de poder local se puede prestar. La autora define al poder local como “las fuerzas, acciones y expresiones organizativas a nivel de la comunidad, el municipio o de la micro-región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local: mujeres y hombres en todas las edades para la mejora de sus condiciones de vida (económicas, sociales, culturales, políticas y personales), y como vía para convertirse en sujetos o protagonistas de sus vidas. El poder local puede o no plasmarse en los espacios de poder formal, como las alcaldías. Puede construirse a través de las organizaciones que gozan de representatividad y/o legitimidad otorgada por la comunidad” (Macleod, 1997, pp. 39-40).

El concepto “capital social” parece pertinente para explicar que las experiencias municipales innovadoras, en buena medida, están sustentadas en redes sociales; la noción “tercer sector” es apropiada para interpretar la presencia de organizaciones no gubernamentales, universidades, iglesias, prestando servicios públicos no estatales a nivel local³; el concepto de “participación ciudadana” es ineludible para entender cómo los actores se esfuerzan por anclar el gobierno municipal en la base social⁴; el enfoque de “desarrollo local” resulta imprescindible para enmarcar el alcance de las iniciativas de crecimiento económico y equidad social en contextos territoriales menores; y la noción “poder local” permite entender el fortalecimiento de las capacidades de los actores colectivos para asumirse como sujetos que intervienen en la toma de decisiones⁵.

Si bien los hechos colectivos como redes, actores, participación, iniciativa económica y el denominado *empowerment*, pueden ser aristas de una misma experiencia social, los conceptos señalados, en cambio, no forman parte de una sola teoría, pese a que se los usa indistintamente como entradas analíticas a los casos o como explicaciones de las tendencias locales. Cada uno de los conceptos tiene su propio itinerario de constitución, forman parte de singulares debates teóricos, al menos se dan en distintos círculos académicos o se adscriben a diferentes escuelas de pensamiento; además cada noción tiene sus propios adeptos y detractores.

No es la intención de este trabajo rastrear las distintas interrelaciones que pueden darse entre los conceptos aludidos, puesto que ello conllevaría la articulación de nociones, términos y categorías en una teoría de la sociología política de envergadura; sino más bien, hacer una entrada analítica particular al tema de la capacidad de cambio de los municipios, teniendo como referencia a las organizaciones sociales.

En el país, guardando las proporciones con la región, se dan ambas tendencias, esto es experiencias de innovación municipal e interpretaciones que ponen el acento en el papel protagónico de las organizaciones sociales y sus redes. En este texto se hace una aproximación a estos hechos recurriendo al concepto de capital social, debido a su utilidad operativa para renovar los enfoques y estrategias de desarrollo, por favorecer un “lenguaje común” que comunica a economistas y sociólogos o antropólogos, así como a técnicos y académicos del desarrollo que generalmente no se conectan entre sí.

Con una rápida reseña del contexto de disparidades e iniciativas municipales ecuatorianas, el texto sitúa dos casos de diferente escala, temporalidad y magnitud, como son el acceso del movimiento indígena a los gobiernos locales y la propuesta de participación ciudadana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; ambos tienen en común que son iniciativas de innovación municipal que giran en torno al capital social, el primero como la condición que lo permite, el segundo como una apuesta de futuro. También podría decirse que ambos casos son procesos de poder local y democratización que tienen como escenario privilegiado a la municipalidad.

II. El debate sobre el capital social

-
6. Es el caso de ciertos programas académicos en los que se da una suerte de “filtración gradual” del ideario empresarial, a título de alternativo, en muchas instituciones de educación superior, por el que el aprendizaje del desarrollo local se enfoca como la implantación de habilidades prácticas a los individuos para responder ante los problemas inmediatos, antes que la búsqueda de soluciones de fondo a los problemas estructurales de pobreza y exclusión en el territorio.

Curiosamente el término “capital social” se tomó prestado de la economía para referir hechos sociales como las relaciones de colaboración, el tejido social o la asociatividad, cuestión ciertamente descuidada por los analistas sociales probablemente debido al prestigio que goza la disciplina económica en el discurso neoliberal⁶. Cuando se lo utiliza como parte de la sociología económica para explicar que la economía ocurre en redes sociales en las que se promueven las expectativas colectivas, como por ejemplo los “lazos de solidaridad” identificados como factor clave que une a los protagonistas de la economía informal (Portes 1990: 344), el término entonces adquiere cierta fisonomía.

En la sociología del desarrollo el concepto capital social reseña la capacidad de los actores colectivos para crear redes de acción social, basadas en relaciones de confianza y cooperación para el logro de bienes públicos. El concepto se puso rápidamente en boga desde los años noventa con notable aceptación en los círculos académicos por su vinculación directa con las estrategias de desarrollo, por su versatilidad para mostrar las distintas formas que pueden asumir las redes sociales, auspiciando una profusa literatura rica en matices y variantes⁷. Para los fines de este trabajo es suficiente con remarcar brevemente las principales líneas del debate, mostrando el sentido fundamental que el término esta adquiriendo.

Los orígenes conceptuales se remontan a la sociología de Durkheim que explica los *hechos sociales* como la coacción externa a los individuos, en palabras del sociólogo francés “...no puede producirse nada colectivo si no son dadas las conciencias in-

7. Solamente con relación a los estudios realizados en Norteamérica, Woolcock (1998: 193-196) identifica más de 110 investigaciones en las que se aplicó el concepto capital social cubriendo un amplio espectro temático, al respecto ver la nota No. 20 del mencionado texto.

dividuales; pero esta condición necesaria no es suficiente, sino que es preciso que estas conciencias estén asociadas, combinadas, y combinadas de una cierta manera; de esa combinación es de donde dimana la vida social” (Durkheim 1978: 115). Para la sociología clásica la asociatividad consciente de los individuos genera los hechos sociales, por lo que la capacidad de establecer nexos colectivos es lo que define lo social. En el influjo de este pensamiento, Rist (2000: 139) identifica la escuela francesa de análisis del capital social denominada “de las convenciones”.

Pueden rastrearse otros antecedentes en la sociología de Weber y en su definición de “asociación y el actuar en sociedad”, que identifica en la confianza sancionable la capacidad interna de los grupos de castigar o promover, pues la motivación personal deviene instrumental por temor a la sanción dentro del grupo, esto es como forma de control social. El “tipo ideal racional de la asociación es para nosotros, provisionalmente, la *unión de fines*, es decir actuar en sociedad con un ordenamiento del contenido y de los medios de la acción social, convenido por todos los participantes de manera racional con relación a fines”, dirá Weber (1978: 195). En la influencia del pensamiento del sociólogo alemán, Woolcock (1998: 156) registra una corriente teórica neo-weberiana en la construcción de capital social o sus equivalentes.

Contemporáneamente, varios autores (Woolcok 1998; Boisier 1999; Lechner 2000; Rist 2000) coinciden en señalar que Bourdieu (1994) fue el primero en identificar las tres formas de capital que movilizan los actores sociales: el capital económico constituido por los ingresos y recursos; el capital simbólico o el poder de construir con la palabra; y el capital cultural o acervo de tradiciones, mitos, creencias, lenguajes, grados escolares y relaciones sociales específicas de una determinada colectividad.

Las ideas de Bourdieu influyeron en la sociología norteamericana, particularmente en los planteamientos de James Coleman (1988: 95-120), quien insertó el concepto de capital social en la estructura social y en la acción racional, destacando la importancia en la acción humana de las normas, las relaciones de confianza y las obligaciones mutuas que enlazan las relaciones sociales, pues contribuyen a incrementar otros tipos de capital y permiten el funcionamiento de la economía al imponer reglas y sanciones que regulan el interés. El capital social para Coleman deviene en un bien público imposible de apropiarse individualmente, por lo que la sociedad debe procurarse a sí misma los medios para acrecentar el capital social en sus instituciones básicas (Rist 2000: 140).

El politólogo norteamericano Robert D. Putnam (1993), retomó el concepto de capital social de Coleman en su estudio de los desequilibrios regionales en Italia, mostrando que la diferencia entre el norte y el sur es la existencia de una “comunidad cívica saludable” que posibilita el ejercicio de la ciudadanía; definiendo al capital social como “la confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas” (Putnam 1993: 167).

-
8. Una de las vías por las cuales el concepto se proyectó internacionalmente fue a través de la obra de Francis Fukuyama, autor de indudable influencia entre los pensadores y tecnócratas alineados con la agenda neoliberal, por sus ideas a favor de la economía de mercado como única forma del desarrollo de las sociedades modernas, aunque, paradójicamente, afirmara que una parte del éxito del capitalismo se debe a la existencia de confianza y lazos sociales; curiosamente, como anota Rist (2000: 143), el mérito de Fukuyama es que siendo defensor de la economía neoliberal mantiene el sentido sociológico del término al hablar más de confianza que de capital social.

El planteamiento del capital social como comportamiento cívico que permite entender el desempeño democrático y el desarrollo económico, está en el núcleo de su obra, cuya publicación no solo que ratificó la importancia académica del tema proyectándolo a escala internacional⁸; sino que ha desatado una animada polémica en torno a sus afirmaciones. Unos le critican de ser un razonamiento circular (Portes y Landolt 1996: 5); otros de que se refiere a hechos difíciles de analizar empíricamente (Haug 1997); hay quienes ven que el enfoque mezcla distintos niveles de asociatividad (Harris y De Renzio 1997); o que el análisis impide discriminar las redes positivas y negativas (Putzel 1997); además la construcción de capital social representa un serio desafío en contextos clientelares (Lechner 2000); y por último hay quienes ven confusiones metodológicas entre las causas y los síntomas (Tarrow 2000, citado por Bretón 2001).

No obstante el debate suscitado, la obra de Putnam influyó en los organismos internacionales de desarrollo, especialmente en el Banco Mundial que la utilizó como referencia para el diseño de intervenciones en los países subdesarrollados (Bretón 2001: 53), entidad que hasta antes del auge del concepto identificaba desarrollo exclusivamente con crecimiento económico. En polémica con esta postura, Serageldin y Steer (1994) advirtieron tempranamente que el desarrollo sostenible debía entenderse en términos de la acumulación y combinación de capital productivo, capital humano, capital natural y capital social.

En esta misma línea, Vyllder (1995) reconoce distintos tipos de capital: capital financiero (dinero), capital físico (infraestructura productiva), capital humano (escolaridad), capital natural (recursos naturales) y capital social (democracia, prensa, derechos humanos, normas, justicia y demás instituciones), como bienes colectivos cuya acumulación es la clave del desarrollo

niendo como catalizador el capital sinérgico deben entramarse para generar un “sendero de desarrollo”, afirma el autor.

Así, el término capital social de origen economicista enfrenta ahora una eclosión temática en la sociología del desarrollo, pues está siendo aplicado indiscriminadamente dando lugar a lo que algunos autores han denominado la “plétora de capitales”. Empezó aplicándose en los estudios sobre el acceso familiar a la educación, se extendió al estudio de los grupos excluidos que conforman ghettos, vecindarios y agrupaciones de inmigrantes urbanos, en las formas de asociación ciudadana, hacia temas de economía informal, se aplicó en asuntos de democracia y gobierno, en el análisis de las instituciones locales, en las relaciones internacionales en Europa del Este, y en general en temas de economía y desarrollo.

En la línea de explorar cómo la articulación de diversos niveles organizativos de las federaciones campesinas representan formas de capital social estructural (Uphoff 1999), en los países andinos Bebbington y Carroll (2001) emprendieron pioneros estudios sobre las denominadas Organizaciones de Segundo Grado (OSG), vistas como un tipo particular de capital social estructural que comprende una amalgama de relaciones sociales por las que amplían el acceso a nuevos recursos, articulando de diferentes formas las redes, normas y la confianza mutua de las comunidades, lo que sujeta el concepto capital social a las prácticas del desarrollo (Bebbington y Carroll 2000: 2).

Como puede colegirse, el término capital social en su dimensión analítica se ha complejizado, pero el desafío principal en América Latina, como dice Lechner (2000: 124), está en su “constructibilidad”, pues no es suficiente constatar su existencia, o que es el resultado de un largo proceso histórico, o que deviene en prerequisite del desarrollo; sino en saber cómo producir-

lo, mantenerlo y mejorarlo (Rist 2000: 149), sobre todo en condiciones de creciente pérdida de sus elementos centrales: la confianza y la asociatividad. El desafío es construir capital social en contextos de economías neoliberales en las que prima la racionalidad individual que favorece la pérdida de las identidades culturales, desconoce las iniciativas que se dan fuera del mercado y pulveriza la organización social.

También hay experiencias que muestran que en condiciones semiclientelares se construyó capital social por la fuerza de la acción colectiva y la coevolución de estrategias, es el caso del capital comunitario sistematizado por Durston (1998), quien orienta su análisis para mostrar que sí se puede crear capital social en lugar de esperar a que surja como subproducto de otras actividades, o como un fenómeno espontáneo (Durston 1998: 22).

Lo cierto es que en ausencia de “proyectos colectivos” en los que las pocas referencias a la sociedad nacional son débiles o brumosas, parecería que están emergiendo nuevos vínculos sociales que representan búsquedas individuales, de los cuales da cuenta el capital social. Estas búsquedas, según Lechner (2000: 125), tienen que ver con la complementariedad de intereses y recursos entre el ámbito local y las instituciones gubernamentales, al igual que con el enraizamiento de dichas instituciones en las redes sociales de base.

La descentralización estatal exige una efectiva contraparte de participación ciudadana, no como reacción coyuntural y episódica, o como inducción externa de los agentes de desarrollo, sino como acción colectiva del tipo “abajo hacia arriba” que a largo plazo supere las influencias particulares y fragmentarias en dirección al interés compartido, que sustituya el individualismo con la asociatividad y el localismo con la colaboración pública en

función del interés colectivo; desafío que pone a prueba la capacidad del capital social de impulsar formas de acción ciudadana para transformar los cimientos clientelares del poder local⁹.

III. El capital social como simiente del poder local

El Ecuador es un país de larga tradición municipal, con una antigua historia de períodos de expansión y contracción de las funciones municipales (Torres 1989). Pese al dinamismo que el tema de los gobiernos locales está adquiriendo debido al impulso de la descentralización y desconcentración estatal, poco se conoce sobre su funcionamiento, menos aún sobre la dinámica asociativa de las organizaciones sociales y su capacidad de establecer redes de acción colectiva de alcance público con influencia en los municipios.

Los estudios de capital social son escasos y están orientados al análisis de las federaciones indígenas y campesinas¹⁰. Las primeras investigaciones sobre las organizaciones sociales com-

-
9. De acuerdo con Macleod (1997: 109), hay una tendencia común de identificar poder local con municipio, si bien esto puede ser expresión de un proceso de intervención de los actores colectivos, hay otras relaciones de poder en el ámbito de la sociedad local como entre los miembros de una comunidad, entre los habitantes de un vecindario, al interior de las propias organizaciones de base, en los vínculos entre los líderes y sus miembros, entre los agentes externos y los sujetos; es decir, se construyen cotidianamente relaciones de poder en los propios procesos de asociatividad. En este sentido creemos que el poder forma parte del fortalecimiento organizativo, está en las redes y la acción colectiva, en los procesos de crecimiento de las organizaciones; es una de las características centrales del capital social que adquiere dimensión pública cuando las redes se extienden a nivel del gobierno territorial.
 10. Los estudios de caso (García 2000; Larrea 2000; Martínez 2001 y Torres 2001) forman parte del estudio comparativo andino (Bebbington and Carroll, 2000), cuya hipótesis es que el capital social es inducido por agentes externos (Estado, Iglesias, ONG, cooperación internacional) en procesos históricos de intervención impulsando proyectos de desarrollo que permiten el acceso a nuevos recursos a las organizaciones campesinas.

binaban enfoques de desarrollo y movimientos sociales¹¹, pero no exploraron su carácter público o sus vínculos con los gobiernos locales, menos aún sus procesos de fortalecimiento organizativo.

Basados en nuestras propias observaciones y en los pocos estudios de caso disponibles, proponemos la siguiente hipótesis, algo optimista por cierto. Teóricamente el municipio es el espacio de ejercicio del local en condiciones de pluralidad y asociatividad, que en la práctica deviene en la instancia estatal más cercana a la sociedad, no solo para la prestación de servicios, sino como promotor de formas patrimoniales y mecanismos clientelares en el acceso a los recursos públicos, estableciendo relaciones de poder que reproducen las inequidades y exclusiones en el territorio y la sociedad local.

Las formas patrimoniales hacen que las autoridades municipales manejen los recursos públicos como si fuesen bienes de propiedad particular, estableciendo procedimientos personalistas para establecer las prioridades en el acceso al presupuesto municipal; mientras que por los mecanismos clientelares se reproducen relaciones patrón-cliente por las que se cambian obras por votos o lealtades políticas. La combinación de formas patrimoniales y mecanismos clientelares que caracterizan a la gestión municipal, se expresa también en el estilo administrativo que asumen las autoridades municipales.

11. Sobre la participación de las organizaciones rurales en el desarrollo ver Bebbington et. al. 1992; Martínez 1997; acerca de la organizadidad del movimiento indígena Santana, 1995; Ramón 1994; Bretón 2001. Las pioneras investigaciones sobre la organización popular urbana (García 1985; CIUDAD 1990; Unda 1996; Unda y Aguinaga 2000) no han tenido continuidad.

La administración local se confunde con el ejercicio del gobierno municipal, aunque son ámbitos institucionales relativamente distintos. Mientras la administración local es el aparato técnico-burocrático que maneja los servicios públicos y los procedimientos territoriales, el gobierno municipal, en el caso ecuatoriano, se caracteriza por la preeminencia de una función ejecutiva fuerte encarnada en los alcaldes y un legislativo débil expresado en consejos edilicios frágiles. El municipio en tanto administración y gobierno local, es el conjunto de relaciones de poder político enraizadas y diseminadas en la sociedad civil, pues cada dependencia municipal sostiene un entramado de vínculos verticales o redes clientelares por las que ejerce su propia influencia¹², que con el paso del tiempo tienden a institucionalizarse o en condiciones de descentralización, a privatizarse.

El entramado de relaciones de poder de autoridades, gerentes y notables frente a organizaciones, personas y corporaciones, caracteriza a los municipios ecuatorianos, por lo que la administración municipal es la “punta del iceberg” de un complejo de redes clientelares y formas patrimoniales expandidas en la sociedad y el territorio local. Cambiar la administración puede significar modificar el estilo del gobierno municipal, pero no necesariamente erradicar las relaciones de influencia, por tanto eliminar el patrimonialismo y el clientelismo.

Proponemos que una forma de democratizar el municipio sería a través de la acción de las redes y desde las organizaciones ciudadanas, en tanto permeen a las estructuras clientelares, invadiéndolas masivamente hasta sustituirlas. Las redes de confianza y solidaridad creadas en la base de la sociedad, podrían sustituir a las redes de clientela municipal; en otras palabras, el capital so-

12. Redes que podrían ser vistas como “mafias” en el sentido propuesto por Putzel (1997).

cial podría expandirse y contaminar las estructuras del poder local. Este es el principal desafío para los actores colectivos que con propuestas democratizadoras y participativas han accedido a los gobiernos locales.

Pero, ¿Qué sucede cuando el capital social encuentra límites en la cultura política o el faccionalismo organizativo? ¿Cómo se pueden implementar propuestas de gobierno municipal participativo, prescindiendo del capital social? Algo de estas inquietudes vamos a contestar en las siguientes páginas como argumento de nuestra hipótesis.

IV. Disparidades e innovaciones municipales

La división administrativa del Ecuador incluye 22 provincias, 216 municipios y 1250 parroquias. Probablemente es el único país de la región en el que por ley están separadas las funciones territoriales de los gobiernos seccionales, correspondiendo a los consejos provinciales el impulso de la economía en el sector rural y a los municipios la dotación de servicios en los centros urbanos¹³. Estos gobiernos seccionales se desempeñan en condiciones de disparidades demográficas, territoriales y económicas que están relacionadas con historias locales de formación de las jurisdicciones subnacionales, con las disímiles capacidades institucionales para alcanzar cuotas del presupuesto estatal, por el peso de las dinámicas de crecimiento, movilidad y migración po-

13. A pesar de la distinción jurídica, es difícil identificar dinámicas económicas delimitadas en estas jurisdicciones administrativas, no hay economías provinciales o cantonales, salvo las asignaciones presupuestarias desde el Estado a estas jurisdicciones; lo que sí hay son procesos económicos organizados como sistemas productivos articulados a mercados regionales y nacionales que enlazan los ámbitos urbanos y rurales, en la mayoría de los casos de espaldas a los territorios locales dando lugar a lo que algunos autores han denominado como la “deslocalización de las empresas”.

blacional que presionan sobre los servicios básicos, así como el distinto acceso a los recursos naturales, humanos y tecnológicos.

A nivel municipal las disparidades son enormes. Los tamaños de los municipios son extremos, pues van desde superficies de más de 20 mil km² hasta jurisdicciones minúsculas de 16 km². Dos municipios tienen centros urbanos de más de 1.5 millones de habitantes, mientras trece son ciudades intermedias de entre 270.000 y 123.000 habitantes, seis ciudades pequeñas de 75.000 habitantes y 194 cantones con núcleos urbanos menores. Demográficamente tres cantones alojan al 38% de la población nacional, en contraste el 62% de los municipios no sobrepasa los 10 mil habitantes. Hay situaciones absurdas: 61 parroquias rurales tienen más población que los 51 cantones menos poblados, incluso se da el caso de que un recinto rural tiene más población que 178 municipios (Guzmán 2000: 29-50).

La localización del 89% de las empresas organizadas como compañías de capital y el 82% de los activos totales en dos cantones, evidencia una alta concentración de la inversión productiva en las áreas urbano metropolitanas. Los municipios, en promedio, generan el 29% de sus ingresos en el cantón, de los cuales el 14.8% proviene de los tributos y el 14% son ingresos no tributarios, mientras el 72% de los ingresos municipales provienen de las transferencias estatales. Apenas el 5% de los municipios dispone de ingresos suficientes para cubrir sus gastos operativos. En síntesis, el 79% de los municipios ecuatorianos no cumplen los requisitos jurídicos para ser reconocidos como tales, pero existen legalmente.

Las disparidades municipales empeoran el cuadro de pobreza en el país. Basta decir que en la mayoría de cantones la pobreza rural fluctúa entre el 96% y el 45%, mientras la pobreza urbana varía entre el 65% y el 10% (Larrea et al. 1996: 12). La de-

bilidad de los gobiernos municipales para revertir estas disparidades, agudiza la vulnerabilidad de la población empobrecida en los territorios más deprimidos.

En este marco de disparidades cantonales, desde los años noventa se viene dando una tendencia creciente de innovación de los gobiernos municipales. En 1992 eran seis los municipios que se definían como democráticos y participativos, para 1996 se habían incrementado a 18 municipalidades que se reconocían como tales, actualmente son 47 los municipios que se alinean en esta tendencia innovadora, representando a cerca del 22% de los municipios del país. ¿Qué es lo innovador en entidades que se caracterizan por el retraso, la ineficiencia y el clientelismo?

Básicamente son experiencias que combinan cinco factores: i) participación ciudadana por medio de espacios públicos como parlamentos cantonales, asambleas ciudadanas y comités de gestión local para la toma de decisiones; ii) ejecución de planes de desarrollo estratégico cantonal, que reflejan procesos de concertación sectorial y movilización social; iii) incorporación de nuevos procedimientos como presupuestos participativos, empresas mixtas y cogestión de servicios; iv) incursión en ámbitos productivos a través de alianzas estratégicas para disminuir el gasto corriente y aumentar la inversión social; y v) autoridades que realizan una gestión pública con enfoque de gobierno municipal y no como tradicionales administradores locales de los servicios urbanos.

No obstante, cabe preguntarse: ¿De dónde apareció esta inusitada fuerza renovadora? En un trabajo anterior (Torres 1999: 15-38) identificamos cuatro tendencias que convergen en estos procesos: la oleada de nuevos líderes y alcaldes provenientes de las organizaciones de base que modernizan los municipios; la gama de iniciativas ciudadanas que asumen directamen-

te la solución de problemas públicos con proyectos de desarrollo local; la influencia de la cooperación internacional a través de enfoques que privilegian alianzas estratégicas junto al fortalecimiento de las capacidades locales; y los procesos de descentralización estatal que transfieren funciones y responsabilidades a los municipios. Todas son tendencias que promueven la participación ciudadana, la cogestión de servicios, la democratización del poder local y el mejoramiento del capital social.

A. El desafío público de la asociatividad

En el núcleo de esta tendencia de renovación municipal autodenominada “gobiernos locales innovadores”, está el proceso de revitalización étnica del movimiento indígena ecuatoriano iniciado en los años noventa. El movimiento indígena se asienta en estructuras organizacionales de tipo piramidal (Bretón, 2001; Santana 1995; Ramón 1994; Torres 2001), compuestas por eslabones autónomos que empiezan en las comunidades, ascienden a las federaciones, se condensan en las organizaciones provinciales, hasta llegar a las organizaciones regionales y nacionales de mayor agregación y representación¹⁴.

Esta compleja estructura se articula en sentido vertical siguiendo líneas de alianzas identitarias, mientras en sentido horizontal establece redes con lógicas de servicios, dotándole de suficiente elasticidad para ejercer la representación política y acceder a recursos que son canalizados a sus membresías en cada nivel. El modelo se repite en las grandes organizaciones naciona-

14. Se estima (Coronel 1998) que, a nivel nacional, hay más de 3000 comunidades indígenas y campesinas, 180 federaciones u organizaciones de segundo grado, 20 organizaciones provinciales, seis organizaciones regionales distribuidas en las cuatro organizaciones nacionales (FENOC, FEINE, FENACLE y CONAIE), de las cuales la CONAIE es reconocida como la de mayor liderazgo y fuerza étnico-política.

les, asumiendo características singulares en la facción evangélica del movimiento indígena.

La organización indígena forma parte de un proceso histórico de cambios y luchas agrarias en los últimos cincuenta años, que sigue la secuencia comunidad, parroquia, cantón y provincia, sustituyendo las tradicionales formas de administración privada del territorio, por novedosas formas de ejercicio del poder local. Las alianzas inter-federacionales están en la base del proceso, que empezó utilizando a diversos partidos políticos de centro izquierda para la intervención electoral, hasta que el movimiento indígena logró su propia expresión partidaria con el “Movimiento Pluricultural Pachacutik”. Es un movimiento que optó por la “etnicidad como estrategia” (Bretón 2001), asentado en la acumulación histórica de capital social.

El proceso de renovación municipal tiene matices. La columna vertebral es la democratización de municipios en las zonas andinas de alta densidad organizativa y predominio indígena que, en todos los casos, cuentan con el apoyo de numerosas organizaciones no gubernamentales, agencias de cooperación, Iglesias e incluso de los pocos programas estatales de inversión social. En el entorno de influencia inmediata del movimiento indígena, hay municipalidades lideradas por mestizos, con menos organización social, adscritos al proyecto político étnico; y en un tercer círculo más amplio, están varios municipios de diversa orientación política que progresivamente están alineándose con la tendencia democratizadora y participativa.

El núcleo del proceso se caracteriza por la elección de las autoridades municipales desde las organizaciones indígenas, las que emprenden la modernización de la administración municipal para la prestación de servicios y la movilización de recursos, creando instancias paralelas de control ciudadano e impulsando nuevos procedimientos de gestión local basados en el manejo del

territorio. Los cambios van del municipio hacia la sociedad, desde el aparato de gobierno local hacia las organizaciones y la población, siempre en contextos adversos marcados por la precariedad financiera, por conflictos interétnicos, disputas entre facciones del propio movimiento indígena¹⁵, resistencias de los notables locales e incluso de los funcionarios municipales.

La fuerza de las organizaciones y sus redes permite el control a los líderes indígenas del gobierno municipal, quienes tienden a establecer alianzas interculturales con los demás actores cantonales, no exclusivamente con las organizaciones indígenas, pues los alcaldes ven al municipio como el gobierno de la localidad y la participación ciudadana como diversa, multiétnica y plural, lo que desata fricciones con las federaciones indígenas¹⁶.

-
15. El movimiento indígena tiene diferencias ideológicas internas, pues las organizaciones nacionales disputan espacios de poder y liderazgo político con acciones por fuera del movimiento indígena; así mismo hay coyunturas que abren espacios de convergencia y alianzas étnicas que fortifican el liderazgo compartido, potencian las movilizaciones nacionales y dan sólidos respaldos a los procesos locales. Son momento en que se juntan las tendencias, fortalecen su unidad, ratifican la identidad étnica y el carácter piramidal de las organizaciones que respaldan los esfuerzos democratizadores en los municipios. En este sentido, el proceso de innovación municipal no es solo una iniciativa de base, sino también parte de un proyecto político mayor.
 16. El municipio indígena de Guamate es una de las experiencias participativas más consolidadas con el Parlamento Indígena y el Comité de Desarrollo Local, sin embargo mantiene disputas internas entre las principales federaciones indígenas; el municipio de Cotacachi gobernado por un líder indígena ganador del premio Dubai por su estrategia participativa, mantiene una fractura interna con la única e histórica federación indígena del cantón; el municipio de Otavalo también enfrenta fricciones con los diversos grupos indígenas y con la principal organización local; el municipio de Guaranda gobernado por un alcalde indio tiene serios conflictos con la mayor federación indígena que incluso auspició su propia candidatura, por señalar algunos casos.

Las fricciones son indicativas de los límites del capital comunitario y de la necesidad de expandir el capital social como acción ciudadana con alcance público, para reforzar la naturaleza asociativa de las redes y organizaciones. Ponen a prueba la capacidad real de las federaciones para traducir el capital comunitario en una nueva institucionalidad pública, la potencialidad de las redes sociales de compartir intereses sectoriales y territoriales, al igual que la habilidad de procesar la conflictividad local en el marco de representaciones plurales y participación directa en la toma de decisiones en escenarios públicos. Representan un desafío de aprendizaje colectivo para pasar del comunitarismo a la democracia local.

Los cambios municipales sin duda son importantes, pues han roturado nuevos caminos en instituciones anquilosadas; sin embargo, son epidérmicos. Ninguna de las experiencias ha dado un paso significativo en modificar la estructura interna de los municipios, pues han renovado el estilo de administración local, pero no la estructura de las relaciones de poder. Inquiridas las autoridades sobre este hecho, la respuesta es unánime: “dígame con qué otro modelo sustituyo al actual municipio”.

En efecto parecería que la innovación municipal se encuentra en los umbrales de una nueva etapa de cambios en las relaciones de poder, que suponen desconstituir el entramado de vínculos clientelares del aparato edilicio, anular la influencia de los caciques locales, sustituyéndolos por redes sociales basadas en la confianza y la asociatividad, como condición para profundizar la democracia participativa. El capital social llegó a la cima del iceberg, ahora debe penetrarlo.

B. Del clientelismo a la participación

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito está empezando un proceso de participación ciudadana con la imple-

mentación del denominado Sistema de Gestión Participativa, que basado en principios de una nueva ética política, solidaridad social, participación ciudadana, economía compartida y descentralización busca ejercer un gobierno municipal equitativo, democrático y racionalizador (Barrera 2001: 33-40).

La propuesta es inédita y ponerla en marcha representa un gran desafío por la magnitud de la problemática urbana metropolitana¹⁷, el peso de una tradicional gestión administrativa local y los incipientes antecedentes de participación social. El municipio quiteño se ha caracterizado por una gigantesca y pesada maquinaria de relaciones clientelares que los sucesivos gobiernos han consolidado, con redes que operan desde diversos puntos: empresas municipales de servicios urbanos, autoridades municipales, dependencias públicas, funcionarios municipales, notables y caciques barriales, enlazando complejos sistemas de lealtades políticas, económicas, deportivas y culturales por las que fluyen los recursos públicos.

Los antecedentes participativos son mínimos, se remontan a la manoseada política de “desarrollo comunitario” inspirada por la Alianza para el Progreso que se implementó desde los años setenta, que consistía en movilizar a la población pobre de las parroquias rurales y barrios populares para su contribución con trabajo voluntario (mingas) en la construcción de obras pú-

17. Con una población cercana a los dos millones de habitantes asentados en una superficie 424.717 has, Quito es una ciudad con todos los problemas urbanos y casi ninguna de las ventajas de las grandes ciudades, considerada como una de las urbes más contaminadas de la región, enfrenta problemas de violencia e inseguridad, precariedad económica, déficit de servicios especialmente en las áreas periféricas donde hay 600 barrios ilegales que albergan a un tercio de la población.

blicas; política que con matices estuvo vigente hasta entrados los años noventa.

Posteriormente, se emprendieron minúsculas iniciativas de metodologías participativas en determinados barrios de la ciudad que no tuvieron ningún impacto; luego a fines de los años noventa se creó la denominada “Asamblea de Quito” como un espacio corporativo de notables para fines de respaldo político del entonces Alcalde y después Presidente de la República; y más tarde se impulsó la política de “cogestión de obras”, que es lo mismo que el desarrollo comunitario solo que valorando económicamente las contribuciones de mano de obra. Bien visto, el proceso social del municipio ha sido infortunado y carente de iniciativas, no ha creado las bases de una cultura de participación ciudadana.

Además la puesta en marcha del Sistema de Gestión Participativo se complejiza por el poco conocimiento de la organización barrial, de sus redes y vinculaciones, por el ningún conocimiento del conjunto del tejido social urbano, pues no se visualiza claramente un proceso histórico de acumulación del capital social en el territorio metropolitano, o si existe, no se lo ha rastreado suficientemente.

Las organizaciones urbanas han tenido momentos de flujo y reflujo siguiendo las tendencias de crecimiento de la ciudad, así con la expansión metropolitana de los años setenta emergieron numerosas organizaciones territoriales ligadas a los asentamientos ilegales y al tráfico de tierras; posteriormente, en los años ochenta aparecieron organizaciones reivindicativas que buscaban consolidar los asentamientos humanos. Para inicios de los años noventa se estimaban en 3.160 las organizaciones sociales en Quito (CIUDAD 1990: 49).

Más allá de su número, lo común de las organizaciones ha sido su condición efímera, esto es ser activas en los períodos de lucha por infraestructura, servicios y recursos, decayendo su acción una vez que acceden a ellos. Las organizaciones urbanas tienden a ser fugaces y episódicas. En la actualidad prácticamente se desconoce lo que ha sucedido con lo que se consideraba como un potencial movimiento social urbano a comienzos de los ochenta; si bien sobreviven cerca de 20 federaciones barriales, algunas de ellas tradicionales bastiones del clientelismo, se ignora su dinámica y el tipo de redes en las que están inmersas.

Las nuevas formas de organización social urbana están impregnadas de individualismos que afectan la identidad de los sujetos, amenazando su sentido de pertenencia local lo que los vuelve renuentes a la acción colectiva, como lo evidencia su poco interés frente a la convocatoria de cabildos zonales del municipio. En este sentido compartimos con Merklen (2000: 253), la idea de que probablemente se deba también a la inestabilidad derivada de su frágil integración al empleo y la educación, así como a la debilidad de la mayor parte de los vínculos institucionales en que participan. La ausencia de una vida institucional sólida está en correlación con la resistencia a participar.

En este ambiente algo árido, el Municipio Metropolitano continúa con su descentralización interna fortaleciendo la gestión de las siete administraciones zonales, las cuales impulsan la participación ciudadana a través de consejos sociales, cabildos zonales, mesas temáticas, asambleas parroquiales y cabildos barriales en los que se consulta a la población sobre sus expectativas del gobierno y la ciudad; creándose —se espera— las condiciones necesarias para implementar procesos de presupuesto participativo, planificación territorial, gestión compartida y control social.

Prácticamente es una apuesta a largo plazo por sustituir el clientelismo con la participación ciudadana, formando una generación de líderes de base en condiciones de interpelar las políticas municipales, cualesquiera que sean sus autoridades, que confía en la capacidad de acción colectiva de las organizaciones populares. Este enfoque, aunque bien intencionado, es limitado en tanto busca activar la participación social desde abajo, en condiciones de una exacerbada relación patrón-cliente de las entidades públicas y corporaciones privadas con las organizaciones populares urbanas. En una ciudad como Quito la política municipal de participación social debería ser flexible, plural y diversa de manera que responda a la complejidad de una sociedad urbana caracterizada por la heterogeneidad estructural, la diversidad cultural y la atomización de focos de poder local en torno a los recursos públicos.

En este empeño la propuesta municipal se plantea observar las experiencias internacionales como fuentes de aprendizaje, lo cual no deja de ser útil por sus potenciales enseñanzas y aprendizajes, pero muchas de ellas contienen elementos claves como son la identidad colectiva, una organización creciente, existencia de valores ciudadanos, el protagonismo local, la ausencia de ruptura con el exterior, la orientación hacia adentro, una clara política de comunicación y el interés en la educación (Quintero 2000: 29-47); variables que no están suficientemente visualizadas en la propuesta del municipio metropolitano.

V. Los senderos de la colaboración

Los procesos de innovación municipal y participación ciudadana reseñados, se desenvuelven de diferentes maneras, en contextos relativamente singulares, convocando a distintos actores sociales, exhibiendo tres elementos claves que les son comunes y que les conducen ineludiblemente hacia sus propias redes

sociales de confianza y asociatividad. El primer aspecto es que tanto indios como quiteños requieren sustituir las estructuras clientelares del poder municipal, para lo cual hay que provocar cambios en profundidad en el propio aparato municipal: los primeros por la vía de consolidar las alianzas interfederacionales como soporte de una nueva institucionalidad pública; los segundos por la vía de robustecer la iniciativa de participación ciudadana impulsada desde el municipio, explorando y promoviendo el capital social existente en la ciudad.

El segundo elemento es que en los esfuerzos por superar el clientelismo, es necesario avanzar hacia nuevas formas de gestión pública de carácter horizontal abiertas a la población, en las que procedimientos de rendición de cuentas, veeduría ciudadana y control social aseguren efectivamente una democracia participativa. El proceso no puede ser completamente externo al municipio, ni exclusivamente municipalista, requiere un espacio intermedio en el que no se concentren las decisiones y se evite la captación. En el caso de los municipios indígenas este espacio está dado en los parlamentos y asambleas cantonales, pero requieren sustituir el faccionalismo étnico por la colaboración pública; mientras en Quito está por construirse a través de los cabildos, en cuyo proceso se requiere ir más allá de la racionalidad de los técnicos y funcionarios municipales, promoviendo la integración activa de las organizaciones en las políticas locales.

Finalmente ambos casos apelan a la fuerza movilizadora de las organizaciones sociales como factor del cambio, por lo que el capital social deviene en un recurso estratégico que los municipios no pueden darse el lujo de desconocerlo; dado que este puede marcar los límites y alcances de los procesos innovadores. En el caso de los municipios indígenas, su potencialidad se ensombrece por las fricciones entre las federaciones y las autoridades indígenas; en el caso del Municipio Metropolitano, la apues-

ta por la participación puede volverse un discurso retórico más, si no se esfuerza por acercarse a las redes de confianza y colaboración de las organizaciones cívicas desde una perspectiva de pluralidad y diversidad. Ampliar y mejorar el capital social de las localidades, es la principal vía para el adecuado desempeño del gobierno municipal democrático y participativo, conseguirlo es el desafío trascendental para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrera, A.
2000 *Sistema de Gestión Participativa*, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Cuaderno de Trabajo 85, PGU, CIUDAD, Habitat, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Bebbington, A., and Carroll, T.:
2001 *Peasant federations and rural development policies in the Andes*, Working Paper, Washington D.C. The World Bank.
- Bebbington, A. and Carroll, T.:
2001 *Induced Social Capital and Federations of the Rural Poor*. Social Capital Initiative Working Paper No 19, Washington, D.C.: The World Bank.
- Bebbington, A., et. al.:
1992 *Actores de una década ganada, Tribus, Comunidades y Campesinos en la Modernidad*, COMUNIDEC, Quito.
- Bretón, V.:
2001 *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*, FLACSO-Ecuador, Universitat de Lleida, GIEDEM, Quito, Ecuador.
- Boisier, S.:
1998 *El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico*, ILPES, Santiago de Chile.
- Bourdieu, P.:
Razones prácticas: sobre la teoría de la acción, Editorial Anagrama, Barcelona, España.

- Coleman, J.:
1988 "Social capital in the creation of human capital", in *The American Journal of Sociology*, vol. 94.
- Coronel, R., (Coordinadora):
1998 Censo Nacional de Organizaciones Indígenas y Negras e índice de fortalecimiento institucional, PRODEPINE, Quito.
- CIUDAD,
1990 Centro de Investigaciones: Informe Final del Proyecto de Investigación Urbanización y Políticas Sociales en el Ecuador (Fase II), Tomo III, Volumen 7, *El sujeto popular*, Quito.
- Durkheim, E.:
1978 *Las reglas del método sociológico*, AKAL EDITOR, Madrid, España
- Durston, J.:
1999 *Construyendo capital social comunitario, una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala*, Serie Políticas Sociales 30, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- De Mello, L.:
1983 "Modernización de los gobiernos locales en América Latina", en *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP, Volumen XVII, Número 66, México.
- García, J.:
1985 *Las organizaciones barriales de Quito*, CIUDAD-ILDIS, Quito.
- Guzmán, M.:
2000 *Realidad nacional, descentralización y autonomías*, Cuadernos sobre Descentralización No 1, Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), Konrad Adenauer, Quito.
- Larrea, C., et.al.:
1996 *La geografía de la pobreza en el Ecuador*, Secretaría Técnica del Frente Social, PNUD, Quito.
- Larrea, F.:
2000 *La construcción del capital social y el desarrollo local: el caso de la Federación de Organizaciones Populares de Ayora Cayambe "UNOPAC"*, Quito.
- Macleod, M.:
1997 *Poder Local, Reflexiones sobre Guatemala*, Oxfam U.K. Ireland, Guatemala.

- Martínez, L.:
2001 *El capital social en la TUCAYTA*, Provincia del Cañar, Quito.
- Martínez, L.:
“Hacia una visión multidimensional del desarrollo sostenible en el medio rural: aproximación al caso de comunidades indígenas de la sierra central”, en Martínez, L.: (Ed.) *El desarrollo sostenible en el medio rural*, FLACSO, sede Ecuador, Quito.
- Merklen, D.:
2001 “Más allá de la pobreza: cuando los olvidados se organizan. Las organizaciones locales como capital social frente a los problemas de integración en barrios marginales”, en *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Kliksberg, B. y Tomassini, L. (compiladores), Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Lechner, N.:
2001 “Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social”, en *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Kliksberg, B. y Tomassini, L. (compiladores), Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Portes, A.:
1990 *La economía informal en los países desarrollados y en los menos avanzados*, Planeta, Política y Sociedad, Argentina.
- Portes, A. and Landolt, P.:
1996 “The Downside of Social Capital”, in *The American Prospect*, No 26, USA.
- Putnam, R.:
1993 *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Putzel, J.:
1997 “Accounting for the dark side of social capital: reading R. Putnam on democracy”, in *Journal of International Development*, Vol. 9, núm. 7.
- Quintero, R.:
2000 *Citizen Governance, Dimensions of Citizen Participation in Contemporary Latin American Municipalities*, IULA, Quito.

- Quintero, R.:
2001 "Democracia y Participación Ciudadana en Gobiernos Locales de América Latina", en Quintero, R., y Bunger, H. (Editores) *Conflictos y limitaciones de la democracia en condiciones de pobreza*, América Latina en una Perspectiva Comparativa, Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador, ILDIS, Quito.
- Ramón, G.:
1994 "Comunidades y federaciones indígenas, estructura interna y estilos de desarrollo", en Albó, X, y Ramón, G.(Eds.): *Comunidades andinas desde adentro. Dinámicas organizativas y asistencia técnica*, CECI- Abya Yala, Quito.
- Reilly, CH. (compilador):
1994 *Nuevas políticas urbanas. Las ONGs y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana*, Fundación Interamericana, EE.UU.
- Rist, G.:
2001 "La cultura y el capital social: ¿cómplices o víctimas del desarrollo?", en *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Kliksberg, B. y Tomassini, L. (compiladores), Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Santana, R.:
1995 *Ciudadanos en la etnicidad. Los indios en la política o la política de los indios*, Ediciones Abya Yala, Quito.
- Sierra, J.:
1998 "El Municipio en América Latina y El Caribe", ILPES, Documento LC/IP/L. 152, Santiago de Chile.
- Serageldin, I. And Steer, A.:
1994 *Making Development Sustainable: From Concepts to Action*. Environmentally Sustainable Development Occasional Paper, Series No 2, World Bank, Washington.
- Torres, VH.:
1989 "Los municipios ecuatorianos: historia de una derrota", en Eduardo Kigman Garcés (Coordinador), *Las ciudades en la historia*, Universidad Central del Ecuador, CONUEP, CIUDAD, Quito-Ecuador.
- Torres, VH.:
1999 "El desarrollo local en Ecuador: discursos, tendencias y desafíos", en Varios autores: *Ciudadanías Emergentes: experien-*

- cias democráticas de desarrollo local*, COMUNIDEC, RIAD, AB-YA-YALA, Grupo Democracia y Desarrollo Local, Ecuador.
- Torres, VH.:
2001 *Capital social y colaboración pública en Ecuador: el caso de la "Organización Jatun Ayllu Cabildo de Guamote OJAG"*, COMUNIDEC, Quito.
- Unda, M y Aguinaga, M.:
2000 *Como rayo en cielo sereno, reflexiones acerca de la participación popular en el Ecuador*, Ensayos Forum 12, CIUDAD, Ecuador.
- Unda, M.:
"El movimiento barrial en Quito durante el último medio siglo", en *Revista CIUDAD Alternativa* No 12, Segunda Epoca, Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito.
- Uphoff, N.:
2001 "Understanding Social capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation", in *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Dasgupta P. and Serageldin I. Eds. Washington, World Bank.
- Vylder, S.:
1995 *Sustainable human development and macroeconomics, strategic links and implications*, in A UNDP Discussion Paper, Nueva York.
- Weber, M.:
1978 *Ensayos sobre metodología sociológica*, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina.
- Woolcok, M.:
1998 "Social capital and economic development: Toward a theoretical 1998 synthesis and policy framework", in *Theory and Society, Renewal and Critique in Social Theory*, Volumen 27/2, Kluwer Academic Publishers, USA.